
3 1761 09373383 0

LE
DROIT FÉDÉRAL SUISSE

JURISPRUDENCE

DU

CONSEIL FÉDÉRAL ET DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

EN

MATIÈRE DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

DEPUIS

LE 29 MAI 1874

EXPOSÉ PAR ORDRE DU CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

PAR

L. R. DE SALIS

TRADUIT DE L'ALLEMAND

PAR

EUGÈNE BOREL

DEUXIÈME ÉDITION (CONTINUÉE JUSQU'EN DÉCEMBRE 1903)

CINQUIÈME ET DERNIER VOLUME

BERNE
K.-J. WYSS, IMPRIMEUR-ÉDITEUR
PARIS
LIBRAIRIE FISCHBACHER
33, RUE DE SEINE, 33

LE DROIT FÉDÉRAL SUISSE

JURISPRUDENCE

DU

CONSEIL FÉDÉRAL ET DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE

EN

MATIÈRE DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

DEPUIS

LE 29 MAI 1874

EXPOSÉ PAR ORDRE DU CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

PAR

L. R. DE SALIS

TRADUIT DE L'ALLEMAND

PAR

EUGÈNE BOREL

DEUXIÈME ÉDITION (CONTINUÉE JUSQU'EN DÉCEMBRE 1903)

CINQUIÈME ET DERNIER VOLUME

BERNE
K.-J. WYSS, IMPRIMEUR-ÉDITEUR

PARIS
LIBRAIRIE FISCHBACHER
33, RUE DE SEINE, 33

Table des Matières.

IVe Partie.

Branches de l'Administration fédérale.

Titre VIII.

L'Administration de la police.

Titre IX.

Poids, mesures et monnaies.

§ Page

Titre X.

La Législation en matière de prévoyance sociale.

Chapitre 1er.

Chapitre 2.

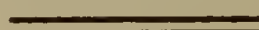
§ Page

Titre XI.

L'instruction publique et l'école primaire, en particulier.

Titre XII.

Affaires étrangères.



Explication des abréviations.

F. f. = Feuille fédérale suisse (édition française), Berne, imprimerie C.-J. Wyss, *(C'est l'organe de publicité officiel de la Confédération, paraissant depuis la fin de 1848, dans la règle une fois par semaine, cf. R. O. I 275, n. S. XI 673.)* Ex.: F. f. 1877 IV 21 = Feuille fédérale de l'année 1877, vol. IV, page 21. — Chaque volume de la F. f. est accompagné d'une table des matières. En outre, on voit paraître à intervalles considérables (1868, 1880, 1888, 1898), en langue allemande, des répertoires des rapports parus dans l'édition allemande.

Bull. sténog. de l'AF. = Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale suisse, imprimé par Jent et Reinert, puis par Jent. Rédacteur responsable: Zimmermann. *(Depuis l'arr. féd. du 11 avril 1891, les débats de l'AF. sont, à titre exceptionnel, sténographiés lorsque cela est expressément décidé par celui des deux Conseils qui a la priorité sur l'objet en discussion, R. O. n. S. XII 76, F. f. 1890 I 228; 1897 III 250; 1899 II 647. R. Post. n. S. 421, 561; cf. encore F. f. 1849 I 141, 145, 323; 1861 I 116; 1862 I 17, 358; 1873 IV 271, 309; 1876 IV 622, 625. Aujourd'hui la question est réglée par l'art. 17 de la LF. revisée sur les rapports entre les Conseils, du 9 oct. 1902, R. O. n. S. XIX 358, aux termes duquel on sténographie toujours les délibérations relatives à des LF. ou des arr. féd. d'une portée générale, et, à titre exceptionnel, les débats sur d'autres objets. Chaque année paraît un volume, commençant en juin, de 1891 à fin 1895, en jànvier depuis 1896.)*

Rec. Off. = Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse, des décrets et arrêtés de la Diète et des concordats en vigueur, ainsi que des traités conclus entre la Confédération suisse et d'autres Etats, traduction faite par ordre de la Diète, 3 vol. (commençant par le pacte fédéral du 7 août 1815 et embrassant les années 1815—1848) parus en 1832, 1838 et 1849.

R. O. = Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, Berne, imprimerie Stämpfli, puis Ch. Fischer, puis Jenni, puis enfin imprimerie C.-J. Wyss, 11 volumes, 1848—1874. (Le vol. 1er a pour titre:

Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse, des lois fédérales, traités, décrets et arrêtés depuis l'introduction de la nouvelle Constitution fédérale du 12 septembre 1848.) Ex.: R. O. I 20 = Recueil officiel, vol. I page 20.

R. O. n. S. = Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, nouvelle série, vol. I et suivants, 1874 et années suivantes, Berne, imprimerie C.-J. Wyss. *(C'est le recueil officiel courant, commençant par la Constitution fédérale du 29 mai 1874 et comprenant jusqu'ici XXI volumes terminés. A partir du XXme volume et en vertu des art. 35 et 36 de la LF. revisée sur les rapports entre les Conseils, du 9 oct. 1902, R. O. n. S. XIX 358, le Recueil officiel ne paraît plus comme auparavant. Les actes législatifs sont imprimés et publiés, non plus en feuilles d'impression ordinaires, mais en feuilles séparées dès l'arrêté de promulgation du Conseil fédéral, chaque feuille portant la date de la publication F. f. 1903 III 409; 1904 I 1223. Pour la question d'éditer un recueil des lois restreint et laissant de côté tout ce qui n'est plus en vigueur, cf. F. f. 1889 I 209; Rés. Dél. AF. mars 1889, nº 6.*

Arr. TF. = Arrêts du Tribunal fédéral suisse, depuis l'année 1875, Recueil officiel, volumes I et suivants, Lausanne, Georges Bridel et Cie, éditeurs. *(C'est le recueil officiel des arrêts de principe du Tribunal fédéral, recueil publié par les soins de ce tribunal et dont un volume paraît par année*, depuis 1898 (vol. XXIV) en deux parties: 1re partie, arrêts en matière de droit public, de droit pénal, de poursuite pour dettes et faillites; 2e partie: arrêts en matière civile). *Répertoire général des volumes I—IX, Répertoire général des volumes X—XIX du Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse. Index des lois et Index alphabétique des matières, 1875—1883, 1884—1893, Lausanne, Georges Bridel 1886, Georges Bridel et Cie, Editeurs 1899.* Cf. F. f. 1875 IV 1010; 1876 II 287, IV 865; 1899 II 308.)

Curti = Dr Eugène Curti, Recueil complet de tous les arrêts du Tribunal fédéral suisse (vol. I—XXIV du recueil officiel) 1875—1898, résumés et rangés par ordre de matières (3318 numéros), 3 volumes, Zurich, Schulthess & Cie, 1901, 1902. *(Cette publication n'a paru qu'en allemand.)*

R. Post. n. S. = Postulats des conseils législatifs de la Confédération et autres décisions analogues, nouvelle série, in-quarto *(recueil courant, datant de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale du 29 mai 1874); cf. R. Post. n. S. 582, puis F. f. 1902 I 359—366, 1903 I 241—248, 1904 I 411).* Quant aux postulats antérieurs au 29 mai 1874, cf. R. O. X, registre des matières contenues dans les 10 premiers volumes, p. 5—13.

Rés. Dél. AF. = Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale suisse. *(Cette publication in-quarto paraît, depuis la session de février de l'année 1878, à la fin de chaque session, comme annexe de la Feuille fédérale, dont elle faisait jusqu'alors partie intégrante in-8°.)*

Wolf = La législation fédérale suisse, recueil des lois, arrêtés, ordonnances et traités de la Confédération suisse, ainsi que des concordats, rangé par ordre de matières et annoté par P. Wolf, Dr en droit, 2 volumes, Bâle 1890—1891, imprimerie Kreis. Cet ouvrage n'a paru qu'en allemand. Une seconde édition est en voie de préparation, cf. F. f. 1903 III 565).

Ullmer = Dr R.-E. Ullmer, Obergerichtspräsident in Zürich, Die Staatsrechtliche Praxis der Schweizerischen Bundesbehörden (deutsche Ausgabe), Band I aus den Jahren 1848—1860, Band II aus den Jahren 1848—1863, Zürich, David Bürkli, 1862, 1866. *(La traduction française de cet ouvrage est de E. Borel, l'italienne de G. Batt. Meschini.)*

Le droit public suisse ou jurisprudence des arrêts des autorités fédérales suisses, t. I pendant les années 1848—1860, t. II pendant les années 1848—1863, par Rodolphe-Edouard Ullmer, traduit de l'allemand et publié, par ordre du Conseil fédéral, par Eugène Borel, juge d'instruction à Neuchâtel et traducteur du Conseil national suisse [dans la suite Conseiller fédéral et Premier Directeur du Bureau international de l'Union postale universelle], Neuchâtel, imprimerie Montandon frères, éditeurs, 1864, chez Jules Sandoz, Libraire-Editeur, 1867.

Il Diritto Pubblico Svizzero o giurisprudenza degli atti delle autorità federali svizzere, t. I avvenuti dal 1848 al 1860, t. II avvenuti dal 1848 al 1863, per Rodolfo-Edoardo Ullmer, traduzione fatta per incarico del Governo del Ticino da Gio. Battista Meschini, segretario del Dipartimento cantonale di Giustizia e Culto, Lugano, tipolitografia cantonale, 1867, 1869.

Erste Auflage = Dr. L. R. von Salis, Professor der Rechte in Basel, Schweizerisches Bundesrecht, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874 (deutsche Ausgabe), 4 Bände, Bern, K. J. Wyss, 1891, 1892, 1892, 1893. *(La traduction française de cet ouvrage a été faite, à la demande du Conseil fédéral, par E. Borel, Dr en droit, aujourd'hui avocat et professeur de droit à Genève, la traduction italienne par le Dr L. Colombi, Conseiller d'Etat à Bellinzone.)*

Le Droit Fédéral Suisse. Jurisprudence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale en matière de droit public et administratif depuis le 29 mai 1874, exposé par ordre du Conseil fédéral suisse par L.-R. de Salis, traduit de l'allemand par Eugène Borel, docteur en droit et procureur général du Canton de Neuchâtel, t. I—IV. Berne, K. J. Wyss. Imprimeur-Editeur. 1892, 1893, 1894, 1894.

Il Diritto Pubblico Svizzero. Giurisprudenza di diritto pubblico e ammistrativo del Consiglio federale e dell' Assemblea federale dal 29 maggio 1874 in avanti, compilata da L. R. von Salis, volta in italiano per incarico del Consiglio federale svizzero da Luigi Colombi, dottore in diritto e consigliere di stato a Bellinzona, t. I—IV, Bellinzona, stabilimento tipolitografico Eredi fu Carlo Colombi, 1892, 1893, 1893, 1894.

AF. = Assemblée fédérale.
CN. = Conseil national.
CE. = Conseil des Etats.
CF. = Conseil fédéral.
TF. = Tribunal fédéral.
Aut. F. ou Aut. féd. = Autorités fédérales.
Comm. = Commission.
Dép. = Département.
Div. = Division.
Conf. = Confédération.
conféd. = confédéré.
F. ou féd. = fédéral.
Cant., cant. = Canton, cantonal.
GC. ou Gr. Cons. = Grand Conseil.
C. d'E. ou Cons. d'Et. = Conseil d'Etat.
Aut. cant. = Autorité cantonale.
Gouv. cant. = Gouvernement cantonal.
Const. = Constitution.
const^{el} = constitutionnel.
const^{elle} = constitutionnelle.
Const. F. = Constitution fédérale.
Const. cant. = Constitution cantonale.
LF. = Loi fédérale.
Arr. = Arrêt, Arrêté.
Arr. féd. = Arrêté fédéral.
Ord. = Ordonnance.
Règl. = Règlement.
Règl. d'exéc. = Règlement d'exécution.
Mess. = message.
Rapp. = Rapport.
Proj. = Projet.
Circ. = Circulaire.
C. O. = Code fédéral des Obligations.
Org. = Organisation.
Chap. = Chapitre.
Tit. = Titre.
Sect. = Section.
N° = Numéro.
Ann. = Annexe.
App. = Appendice.
Art. = Article.
Al. = Alinéa.
Litt. = lettre.
chif. = chiffre.
P. = page.
V. = voir.
ss., suiv. = et suivants, et suivantes.
cf. = comparer.
conc. = concernant.
infra = plus bas.
supra = plus haut.
ibid. = au même endroit.
loc. cit. = loco citato, à l'endroit cité.
c. à d. = c'est-à-dire.
cons. = consorts.
part. = particulier.
p. ex. = par exemple.



Tableau comparatif

des numéros de la Première Edition et de ceux de la Deuxième Edition.

Première Edition	Deuxième Edition	Première Edition	Deuxième Edition	Première Edition	Deuxième Edition
Vol. I	Vol. I	Vol. I	Vol. I	Vol. I	Vol. I
N° 1	N° 1	N° 43	N° IV 1659	N° 85	N° 79
2	3	44	IV 1685	86	81
3	4	45	—	87	81 VIII
4	—	46	—	88	82 X
5	5	47	III 1054	89	82 X
6	6	48	—	90	82 XI
7	7	49	28	90 a	82 XII
8	8	50	29	91	86
9	9	51	33	92	87
10	—	52	34	93	88
11	11	53	35	94	91
12	12	54	40	95	94
13	13	55	41	96	95
14	14	56	49	97	96
15	15	57	51	98	99 I
16	16	58	42	99	99 II
17	—	59	43	100	102
18	—	60	44	101	107
19	—	61	45	102	—
20	17	62	50	103	—
21	18	63	47	104	—
22	19	64	53 II	105	—
23	22	65	55	106	109
24	—	66	—	107	112
25	—	67	56	108	113
26	—	68	57	108 a	116
27	—	69	57 III	109	118
28	—	70	61	110	120
29	—	71	—	111	122
30	24	72	63	112	124 I
31	—	(73)	—	113	124 II
32	—	74	64	114	135
33	III 1236	75	66	115	127 I
34	—	76	67	116	136
35	—	77	68	117	137
36	—	78	69	118	138
37	IV 1670	79	72	119	145
38	IV 1669	80	73	120	136 [5]
39	—	81	74	121	146
40	—	82	76	122	147
41	—	83	75	123	148
42	IV 1659	84	78	124	148

Première Edition Vol. I	Deuxième Edition Vol. I	Première Edition Vol. I	Deuxième Edition Vol. II	Première Edition Vol. I	Deuxième Edition Vol. II
N° 125	N° 148	N° 181	N° 343	N° 237	N° 357
126	149	182	344	238	359 I
127	151	183	337	238a	359 II
128	166	184	341	239	360
129	175	185	345	240	366
130	167	186	339	241	367
131	169	187	264 I	242	369
132	172	188	264 III	243	371
133	II 268	189	265	244	372
134	183	190	—	245	373
135	—	190a	266	246	I 27
136	185	191	280	247	378
137	233[2]	192	281 I	248	379
138	233[3]	193	282 I	249	382
139	—	194	283	250	—
140	194	195	285	251	383
141	188	196	281 I	252	384
142	188	197	286	253	—
143	188	198	287	254	385
144	187	199	288	255	386
145	—	200	298	256	390
146	—	201	299	257	391
147	—	202	301	258	392
148	—	203	304	259	393
149	—	204	303	260	394
150	218	204a	—	261	395 I
151	212	205	302	261a	395 II
152	212	206	307	262	396
153	217	207	308	263	398
154	195	208	309	264	400
155	196	209	321	265	401
156	198	210	324	266	402
157	132	211	325	267	404
158	200	212	326	268	405
159	201	213	333 I	269	407 I
160	204	214	333 II	270	407 II
161	227	215	I 152	271	408 I
162	236	216	I 153	272	408 II
163	242	217	I 154	272a	409 I
164	—	218	I 155	273	410 II
165	—	219	I 156	274	410 I
166	—	220	I 157	275	411
167	248	221	I 158	276	412
168	—	222	I 159	277	415
169	247	223	I 160	278	417
170	249	224	I 161	279	420
171	—	225	I 162	280	429
172	—	226	I 163	281	425
173	—	227	I 164	282	426
174	—	228	347 I	283	427
175	—	229	347 II	284	428
176	—	230	348	285	435
177	—	231	350	286	437
178	174	232	352	287	436
179	—	233	356	288	433
180	—	234	358	289	434
		235	355	290	438
		236	354	291	419

Première Edition Vol. I	Deuxième Edition Vol. II
N° 292	N° 447
293	—
294	446
295	439
296	—
297	451
298	453
299	—
300	—
301	455
302	457
303	456
304	459
305	466
306	470
307	465
308	463
309	—
310	471
311	461
312	—
313	472
314	469
315	475
316	481
317	482
318	—
319	484
320	483
321	476
322	485
323	480
324	486
325	487
326	494
327	495
328	496
329	498
330	—
331	—
332	—
333	—
334	—
335	502
336	503
337	504
338	505
339	506
340	507
341	509
342	516
342a	517
343	522
344	531
345	532
346	534
347	—
348	—

Première Edition Vol I	Deuxième Edition Vol. II
N° 349	N° 535
350	536
Vol. II	
351	538
352	—
353	—
354	—
355	—
356	539
357	540
358	542
359	544
360	546
361	547
362	548
363	549
364	550
365	553
366	554
367	555
368	556
369	557
370	—
371	559
372	560
373	561
374	562
375	563
376	564
377	565
378	579
379	580
380	581
381	582
382	583
383	584
384	585
385	567
386	568
387	569
388	570. 1107
389	—
390	571
391	572. 1108
392	573
393	574
394	575
395	III 1109 I
396	III 1109 II
397	588
398	586a
399	587
400	589
401	590
402	591
403	592
404	593
405	594

Première Edition Vol. II	Deuxième Edition Vol. II
N° 406	N° 595
407	599
408	603
409	606
410	607
411	604
412	603
413	609
414	610
415	611
416	612
417	613
418	615
419	616
420	617
421	618
422	619
423	620
424	621
425	622 I
426	622 II
427	623 I
428	623 II
429	608
430	—
431	—
432	625
433	628
434	629
435	627
436	628
437	630
438	634
439	635
440	636
441	631
441a	626
442	638
443	639
444	640
445	641
446	642
447	643
448	645
449	646
450	647
451	648
452	649
453	650
454	653
455	654
456	651
457	652
458	655
459	656
460	657
461	658
462	660

Première Edition Vol. II	Deuxième Edition Vol. II	Première Edition Vol. I	Deuxième Edition Vol. II	Première Edition Vol. II	Deuxième Edition Vol. II
N° 462a	N° 661	N° 514	N° —	N° 570	N° 789
463	662	515	717 II	571	794
464	663	516	717 III	572	783
465	664	517	717 IV	573	795
466	—	518	718	574	796
467	—	519	721	575	797
468	665	520	722	576	803
469	666	521	726	577	812
469 a	667	522	724	578	811
470	670	523	725	579	810
471	672	524	728	580	820
472	674	525	729	581	817
472 a	675 I	526	730	582	801
473	675 II	527	734 I	583	755
474	677	528	734 IV	584	809
475	678	529	737	585	809
476	680	530	—	586	832
477	681	531	757	587	831
478	683	532	758	588	846
479	684	533	743	589	847
480	685	534	744	590	848
480a	686	535	745	591	—
481	—	536	747	592	867
482	687	536a	746	593	—
483	688	537	749	594	868
484	690	537a	750	595	—
485	692	538	752	596	869
486	693	539	—	597	871
487	695	540	736	598	872
488	696	541	754 I	599	873
488a	697 I	542	754 II	600	874
489	698	543	756	601	738
490	699	544	762 I	602	875
491	700	545	762 II	603	876
492	701 I	546	—	604	877
493	701 II	547	—	605	878
493a	702	548	763	606	815. 879
494	703 I	549	764 I	607	882
495	703 III	550	764 II	608	883
496	703 IV	551	765	609	884
497	704	552	766	610	886
498	705	553	775	611	887
498 a	—	554	779	612	890
499	—	555	780	613	892
500	706	556	781	614	893
501	708	557	782 I	615	897
502	—	558	782 II	616	896
503	—	559	—	617	—
504	709	560	784	618	—
505	—	561	776	618a	—
506	707	562	—	619	—
507	711	563	—	620	—
508	712	564	758a	621	—
509	713	565	773	622	—
510	714	566	—	622a	—
511	715	567	786	623	—
512	716	568	—	624	—
513	717 I	569	788	624a	—

Première Edition Vol. II	Deuxième Edition Vol. II
N° 625	N° —
625a	—
626	910
626a	910
627	903
628	915
629	—
630	—
631	—
632	—
633	—
634	908
635	—
636	919 I
637	—
638	—
639	—
640	—
641	—
642	—
643	919 II
644	919 III
645	—
646	921 I
646a	921 II
647	922
648	920
649	944
650	940
651	954
652	955
653	956
654	959
655	961
656	957
657	958
658	962 I
659	962 II
660	964
661	969
662	970
663	975
664	971
665	738
666	—
667	982
668	952
669	983
670	—
671	—
672	963
673	948
674	921 V
675	936
676	929
677	923
678	918

Première Edition Vol. II	Deuxième Edition Vol. III
N° 679	N° 999
680	988
680a	989
681	990
682	1000
683	1022
684	1007
685	987
686	p. 9. 1030
687	p. 9. 1020
	1030. 1038
688	p. 10 1082
689	p. 11 1035
	1039. 1047
690	992
691	p. 38. 1081
692	993
693	994 I
694	994 II
695	996
696	997
697	1008
698	1005
699	1006
700	1009
701	1009
702	1011
703	1016
704	1012a
705	1017
706	—
707	1012 I
708	1012 II
709	1012 III
710	1013
711	1015
712	1036
713	—
714	—
715	1019
716	1029
717	1026
718	1023
719	1034
720	1127
721	1024
722	1025 I
723	1025 II
724	1028
725	1028
726	1002
727	1041
728	1042
729	1043
730	1044
731	1045
732	1053
733	1055

Première Edition Vol. II	Deuxième Edition Vol III
N° 734	N° 1058
735	1060
736	1061
737	1062
738	1063
739	1064
739a	1065
740	1066
741	1070
742	1067
743	1068
744	1069
745	1059
746	1079
747	1088
748	1086
749	1084
750	1083
751	1085
752	1088
753	1087
754	1091
755	1089
756	1090
757	1092
758	1096
759	1097
760	1098
761	1099
762	1100
763	1101
764	1102
765	1103
766	1105
767	p. 219
768	1110
769	1110 I
769a	1110 II
770	1140
771	1112
772	—
772a	—
773	—
774	—
775	—
776	—
777	1132
777a	1132 V
778	—
779	1133
780	1127
780a	—
781	—
781a	—
782	1118
783	—
784	1144
785	1145

Première Edition Vol. II	Deuxième Edition Vol. III
N° 786	N° 1146
786a	1147
787	1148
788	1155
789	1156
790	1160
791	1159
792	1161
793	1162 I
793a	1162 II
794	1163
795	1164
796	1165
797	1167
798	1167
799	1168
800	1170
801	1169
802	1172
803	1173
804	1173
805	1185
806	1187
807	p. 338
808	1188
809	1189
810	1193
811	1194
812	1195
813	1196
814	1190
815	—
816	1197
817	1198
818	1200
819	1201
820	1204
821	1205
821a	1206
822	1207
823	1208
823a	1208
824	1186
824a	1209
825	1210
826	1211
827	1212
828	1213
829	1139. 1214
830	1215
831	1216
832	1217
833	1218
833a	1219
834	1220
834a	1221

Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. III
N° 835	p. 441
836	N° 1245
837	1246
837a	1251
838	1262
838a	1263
839	1261
839a	—
840	1239
840a	—
841	1371
842	1372
842a	1372
843	1373
843a	1374
843b	1375
844	1377
845	p. 572
846	1264
847	1264 III
848	—
849	—
850	1269
851	1269
852	—
853	—
854	1271
855	1273
856	1328
857	1275
858	—
859	—
860	1289
861	1292
862	1301
862a	1277
863	1291
864	1302
865	1304
866	1305
867	1296
868	1298
869	1299
870	1278
871	1271
871a	1285
872	1306
873	1307
874	1309
875	1310
876	1311
876a	1312
877	1313
878	1314
879	1315
880	1316
880a	1317
881	1320

Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. III
N° 882	N° 1321
883	1319
884	1323
885	1324
886	1325
887	1326
888	1270
889	1327
890	1330
891	1331
892	1333
893	1334
894	1335
895	1336
896	1337
897	1339
898	1341
899	—
900	1344
901	1346
902	1347
903	1349
904	1350
905	1351 I
906	1351 II
907	1390
908	1391
909	1392
	Vol. IV
910	1418
911	1419
912	1420
913	1421
914	1423
915	1425
916	—
917	—
918	—
919	—
920	—
921	—
921a	1427
922	—
922a	—
923	—
924	—
925	1441 II
926	1441 I
927	1443
928	1444
929	1445
930	1446
931	1447
932	1448
933	1449
934	1450
935	1451
936	1452

Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV	Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV	Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV
N° 937	N° 1453	N° 994	N° —	N° 1049	N° 1515
938	1454	995	—	1049a	1518
939	1455	996	III 1400	1050	1522
940	1456	997	III 1401	1051	1493. 1494
941	1471	998	III 1402	1052	1495
942	—	999	—	1053	1496
943	1457	1000	II 387	1054	1494
944	1458	1001	III 1404	1055	1497
945	1459	1002	III 1403	1056	1497 VI
946	1460	1003	III 1405	1057	1539
947	—	1004	III 1406	1057a	1536
948	1461	1005	III 1408	1058	1544
949	1462	1005a	III 1410	1059	1545
950	1463	1006	III 1413	1060	1546
951	1464	1007	—	1061	1567
952	1465	1008	III 1414	1062	1543
953	1466	1009	III p. 841	1063	1531
954	1467	1010	III p. 841	1064	1568
955	1468	1011	III 1411	1064a	—
956	1469	1012	III 1412	1065	—
957	—	1013	—	1065a	1552
958	—	1014	—	1066	1553
959	—	1015	—	1067	1554
960	—	1016	—	1068	—
961	—	1017	—	1068a	1534
962	—	1018	—	1069	1555
963	—	1019	—	1070	—
964	—	1020	—	1071	1556
965	—	1021	—	1072	1557
966	—	1022	—	1072a	1558
966a	—	1023	—	1073	1548
967	—	1024	—	1074	—
968	—	1025	—	1075	1570
969	—	1026	—	1076	1571
970	—	1027	1475	1077	—
971	—	1028	—	1078	1573
972	—	1029	1476 I	1079	1574
973	—	1030	1476 II	1080	1575
974	—	1031	1477	1081	—
975	—	1032	—	1081a	—
976	—	1033	1484	1082	1498
977	—	1034	1478	1082a	1561
978	—	1035	1480	1083	1560
979	—	1036	1479	1084	1577
980	—	1037	1487	1085	—
981	—	1038	1483	1086	1583
982	—	1039	1482	1086a	1584
983	—	1040	1491	1087	1588 I
984	—	1041	1492	1087a	1588 II
985	—	1042	1503	1088	1589
986	—	1043	1501	1088a	1590
987	—	1043a	1523	1089	1591
988	—	1044	1485	1090	1592
989	—	1044a	1508	1090a	1598
990	1442	1045	1509	1091	1599
991	—	1046	1520	1092	1600
992	—	1047	1512	1092a	1601
993	III 1393	1048	1528	1093	1602

Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV	Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV	Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV
N° 1093a	N° 1603	N° 1140	N° 1675	N° 1194	N° 1761
1094	1604	1141	1676 I	1195	1762
1095	1611	1142	1676 II	1196	p. 465. 466
1095a	1612	1143	1676 II	1197	1763
1096	1613	1144	1678	1198	1764
1096a	1614	1145	1680	1199	1765
1097	1615	1146	1705	1200	1767
1097a	1616	1147	1688	1201	1766
1098	1617	1148	1673	1202	1771
1099	1620	1149	1693	1203	p. 436. 486
1100	1622	1150	1689	1204	—
1101	1621	1151	1690	1204a	—
1102	1623	1152	1691	1205	—
1102a	1625	1153	1698	1205a	—
1103	1627	1154	1710	1206	1772
1104	1628	1155	1710	1207	1778
1105	1630	1156	1710	1208	1779 I
1105a	1631	1157	1711	1208a	1779 II
1106	1632	1158	II 511	1209	1780
1107	1635	1159	II 511	1210	p. 477
1108	1643 I	1160	1704	1210a	p. 477
1109	1643 II	1161	1706	1211	1781
1110	1643 III	1162	1717	1212	1790
1111	1643 IV	1163	1718	1213	1793 I
1112	1643 V	1164	1721	1213a	1793 II
1113	—	1165	1720	1214	1793 III
1114	1648	1166	1722	1215	1794 I
1115	1644	1167	1724	1216	1794 II
1115a	1643 VII	1168	1712	1217	1797
1116	1650	1169	1714	1218	1805
1117	—	1170	1715	1219	1804
1117a	—	1171	1716	1219a	1802
1118	1634	1172	1734	1220	1806
1118a	1633	1173	1735	1221	1801
1119	1591	1174	1735	1222	p. 522
1120	1652	1175	1740	1222a	1808
1120a	1653	1176	1737	1223	1809
1121	—	1177	1735	1224	p. 513. 516
1121a	—	1178	1738	1225	1813
1122	1655	1178a	1733	1226	1822
1123	1654	1179	1746	1227	1821
1124	1656	1179a	1747	1228	1825
1124a	1657	1180	1748	1229	1811
1125	1672	1180a	1750	1230	1812
1126	1667	1181	1749	1231	1814
1127	1663	1181a	1787	1232	1815
1128	1664 IV	1182	—	1233	1816
1129	1664 V	1183	1751	1234	1817
1130	1665	1184	—	1235	1818
1131	1666	1185	—	1236	1823
1132	1694	1186	1752	1237	1827
1133	1695	1187	1753	1238	1828
1134	1692	1188	1754	1239	1829
1135	1696	1189	1755	1240	1831
1136	1671	1190	1756	1241	1838
1137	1707	1191	1758	1242	1832
1138	1697	1192	1759	1243	1833
1139	1684	1193	1760	1244	1836

Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV	Première Edition Vol. III	Deuxième Edition Vol. IV	Première Edition Vol. IV	Deuxième Edition Vol. IV
N° 1245	N° 1840	N° 1298	N° 1932	N° 1352a	N° 2019
1246	1842	1298a	1933	1353	2020
1247	1843	1299	1934	1354	1996
1248	1844	1300	1936	1355	1992
1249	1846	1301	1935	1355a	2003
1250	p. 477	1302	1940	1356	2005
1251	1852	1303	1941	1357	2009
1252	1855	Vol. IV		1358	2010
1253	1826	1304	1943	1359	1991
1254	1857	1305	1944	1360	2021
1255	1860	1306	1945	1361	2022
1256	1871	1307	1946	1362	2004
1257	1866	1308	1947	1363	2002
1258	1870	1309	1948	1364	2001
1259	1867	1310	1949	1365	1993
1260	1869	1311	1950	1366	1994
1261	1868	1312	1953	1367	1995
1262	1872	1313	1954	1368	2037
1263	1873	1314	1951	1369	2039
1264	1873 II	1315	1956	1370	2042
1264a	1873 III	1316	1957	1871	2043
1265	1875	1317	1958	1372	2044
1266	1876	1318	1959	1373	2045
1267	1877	1319	1960	1374	2046
1267a	1879	1320	1961	1375	2047
1268	1880	1321	1962	1376	2048
1269	1881	1322	1963	1377	2049
1270	1882	1323	1967	1378	2050
1271	1883	1324	1966	1379	2051
1272	1884	1325	1968	1380	2052
1273	1886	1326	1969	1381	2053
1274	1887	1327	1970	1382	2054
1275	1888	1328	1971	1383	2055
1276	1889	1329	1972	1384	2056
1277	1890	1330	1973	1385	2057
1278	1897	1331	1975	1386	2058
1279	1898	1332	1976	1387	2059
1280	1895	1333	1977	1388	2060
1281	1902	1334	1979	1389	2061
1281a	1901	1335	1980 II	1390	2062
1282	1900	1336	1980 III	1391	2063
1282a	1905	1337	1978	1392	2064
1283	1907	1338	1982	1393	2065
1284	1906	1339	1983	1394	2066
1285	1909	1340	1986	1395	2067
1286	1910	1341	1987	1396	2068
1287	—	1342	1984	1397	2069
1288	1911	1343	1989	1398	2070
1289	—	1344	2032	1399	2071
1290	1912	1345	2017	1400	2072
1291	1914	1345 a	2018	1401	2073
1292	1915	1346	2028	1402	2074
1293	1916	1347	1990	1403	2075
1294	1922	1348	2024	1404	2089
1295	—	1349	2025	1405	2090
1296	1928	1350	2023	1406	2092
1297	—	1351	2013	1407	2093
1297a	1929	1352	2016	1408	2094

Première Edition	Deuxième Edition	Première Edition	Deuxième Edition	Première Edition	Deuxième Edition
Vol. IV	Vol. IV	Vol. IV	Vol. V	Vol. IV	Vol. V
N° 1409	N° 2095	N° 1461	N° 2321 I	N° 1493	N° 2327
1410	2098	1461a	2321 III	1493 a	2331
1411	2099	1461b	2321 III	1493 b	2339
1412	—	1462	2190	1493 c	2340
1413	1430	1462a	2195	1494	2344
1414	1431	1463	2197	1494 a	2345
1415	1432	1464	2206	1494 b	2342
1415a	1433	1465	2218	1494 c	2336
1416	1434	1465a	2219 III	1494 d	2355
1417	1435	1466	2210	1495	2347
1418	1436	1466a	2215	1495 a	2359
1419	1437	1467	—	1496	2337
1420	1438	1468	2220	1497	2361
1421	1439	1469	2221	1497 a	2362
	Vol. V	1470	2228	1497 b	2363
1422	2153	1471	2239	1497 c	2369
1423	2158	1471 a	2250. 2251	1498	—
1424	2100	1471 b	2249	1499	2372
1425	—	1471 c	2233 II	1500	2373
1426	2101	1471 d	2234	1501	2374
1427	2104	1472	2245	1502	2398
1428	2103	1473	2254	1503	—
1429	2107	1473 a	2257	1504	2400
1429a	—	1473 b	2256	1505	2404
1430	2108	1474	2252	1506	2402
1431	2110	1475	2258	1507	2403
1432	2111	1476	2261	1508	2401
1432a	2113	1477	2262	1509	2411
1433	2114	1478	2267	1509 a	2410
1434	2115	1478 a	2268	1510	2408
1435	2116	1479	2269	1510 a	2407
1436	2117	1480	2273	1511	2409
1436a	2118	1481	2276	1512	2412
1437	2119	1481 a	2275	1512 a	2414
1438	2147	1482	2274	1513	2415
1438a	2149	1482 a	2277	1514	2417
1439	2125	1483	2279	1515	2418
1440	2129	1484	2282	1516	2425
1441	2126	1484 a	2311 I	1517	2426
1442	2130	1485	2292	1518	2427
1443	2131	1485 a	2283	1519	2429
1444	2132	1485 b	2286	1520	2430
1445	2133	1485 c	2291	1521	2431
1446	2134	1485 d	2293	1522	2432
1447	2135	1486	2294	1523	2421
1448	—	1486 a	2296	1524	2423
1449	—	1487	2297	1525	2424
1450	—	1487 a	2298	1526	2433 I
1451	—	1487 b	2299	1526 a	2433 II
1452	—	1488	2303	1527	2433 III
1453	2139	1489	2309	1528	2436
1454	2140	1489 a	2311 II	1529	2438
1455	2142	1490	2315	1529 a	2439
1456	2142	1490 a	2317	1530	2437
1457	2143	1491	2319	1530 a	2440
1458	2144	1491 a	2320	1531	2441
1459	2145	1492	2322	1532	2442
1460	2146	1492 a	2323	1533	2444

Première Edition Vol. IV	Deuxième Edition Vol. V	Première Edition Vol. IV	Deuxième Edition Vol. V	Première Edition Vol. IV	Deuxième Edition Vol. V
Nº 1534	Nº 2445 I	Nº 1575	Nº 2394	Nº 1620	Nº —
1534 a	2445 II	1576	2395	1621	—
1535	2446	1577	2397	1621 a	—
1535 a	2448	1578	—	1622	II 836
1536	2450	1579	—	1623	II 837
1537	2451	1580	2460 I	1624	II 838
1537 a	2452	1581	2460 II	1625	—
1538	2457	1582	2460 III	1626	—
1539	2458	1583	2461	1627	--
1539 a	2459	1584	2462	1628	II 839
1540	—	1585	2463	1629	II 840
1540 a	v. 1718	1586	—	1630	II 841
1541	2170	1587	2464	1631	II 842
1542	2171	1588	2465	1632	II 843
1543	2174	1589	2466	1633	II 844
1544	2175 I	1590	2467	1634	II 845
1545	2175 II	1591	2468	1635	—
1546	2176	1592	2469	1636	II 859. 860
1547	2177	1593	2470	1637	II 855
1548	2178	1594	2471	1637a	II 856
1549	2181	1595	2472	1638	II 854
1550	2182	1596	2473	1639	II 853
1551	2183	1597	2474	1640	II 825
1552	2186	1598	2475	1641	II 862
1553	2187	1599	2477	1642	II 863
1554	2188	1600	2478	1643	II 864
1555	2189 II	1601	2479	1644	II 866
1556	2189 III	1602	2480	1645	2492
1557	—	1603	2081	1646	2499
1558	—	1604	2482	1647	2493 I
1559	—	1605	2483	1648	2493 II
1560	2376	1606	2484	1649	2493 III
1561	II 807	1607	2485	1649 a	2493 III
1562	2377	1608	2486	1650	2493 IV
1563	2378	1609	2487 I	1651	2493 V
1564	2379	1610	2487 II	1652	2495
1565	2380	1611	2488	1653	II 514
1566	2382	1612	2490	1654	2497 I
1567	2383 IV	1613	2491	1655	2497 II
1568	2383 IV	1614	II 822	1656	2497 III
1569	2384	1615	II 824	1657	2497 IV
1570	2386 I	1616	II 826	1658	2497 V
1571	2385	1617	II 827	1659	2497 VII
1572	2386 II	1617a	II 829	1660	2497 VIII
1573	2387	1618	II 834	1661	2497 IX
1574	2393	1619	II 835		

IV[e] Partie.

Branches de l'Administration fédérale.

Titre VIII.

L'Administration de la police.

Chapitre 6.

La Pêche.[1])

Const. F. 1874, art. 25, R. O. n. S. I 8.

LF. sur la pêche, du 8 sept. 1875 (n'est plus en vigueur), R. O. n. S. II 74. — Mess. du CF. du 25 août 1875, F. f. 1875 III 240.

LF. sur la pêche, du 21 déc. 1888, R. O. n. S. XI 59; Règlement d'exécution, voté par le CF., le 3 juin 1889, avec modification du 10 févr. 1893; Règlement spécial adopté par le CF., le 3 juin 1889, et relatif à la souillure des cours d'eau au préjudice de la pêche.
R. O. n. S. XI 129, 138, XIII 316. — Mess. et projet de loi du CF., du 3 juin 1887, F. f. 1887 III 1; 1893 II 243.

LF. du 21 déc. 1888, art. 30, al. 1[er]: le CF. est autorisé à conclure avec les Etats voisins, sur la police de la pêche dans les eaux frontières, des conventions dans lesquelles les dispositions de la présente loi devront, autant que possible, être reproduites, R. O. n. S. XI 68, supra II 263, note 2. A cet égard cf. les conventions suivantes:

Convention entre la Suisse et la France, arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans les eaux frontières, du 28 déc. 1880, R. O. n. S. VI 543; déclaration du 12 mars 1891, conc. cette convention, et convention additionnelle conclue le 30 juil. 1891, en vue d'assurer la répression des délits de pêche, R. O. n. S. XII 45, XIII 227; F. f. 1892 II 291; 1894 II 251.

Convention entre la Suisse et l'Italie, arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans les eaux limitrophes, du 8 nov. 1882, R. O. n. S. VII 116; convention additionnelle du 8 juil. 1898, R. O. n. S. XVII 16.

Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade, arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans le Rhin et ses affluents, y compris le lac de Constance, du 25 mars 1875, R. O. n. S. I 742; convention

---

[1]) Cf. *Coaz,* Fischerei, dans le dictionnaire de Reichesberg, 1893 I p. 983-995; *de Liebenau,* Geschichte der Fischerei in der Schweiz, 1897.

entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade, d'une part, et l'Alsace-Lorraine, d'autre part, conc. l'adhésion de l'Alsace-Lorraine à la convention du 25 mars 1875, R. O. n. S. III 196. — Convention entre la Suisse et le Grand-Duché de Bade, arrêtant un règlement pour la pêche sur le lac de Constance (lac inférieur) et le Rhin, du 3 juil. 1897, R. O. n. S. XVI 213; cf. l'art. 13 de la Convention du 5 juil. 1893, R. O. n. S. XIV 69.

Convention des Etats riverains du lac de Constance, et de la principauté de Liechtenstein, conclue, le 5 juil. 1893, pour l'application de dispositions uniformes sur la pêche dans le lac (lac supérieur, y compris celui d'Ueberlingen) et ses affluents, art. 1er, 13, R. O. n. S. XIV 63.

Convention entre la Suisse, l'Allemagne et les Pays-Bas pour régulariser la pêche du saumon dans le bassin du Rhin, du 30 juin 1885, R. O. n. S. IX 97.

2100. Le 1er juillet 1889 (R. O. n. S. XII 70), la LF. sur la pêche, du 18 septembre 1875, a été remplacée par celle du 21 décembre 1888, sur le même objet. Les motifs de cette revision de la législation fédérale sur la pêche ont été résumés comme suit, dans le message du CF. du 3 juin 1887 :

Lors de l'élaboration de la LF. sur la pêche, du 18 septembre 1875, les conditions de la pêche en Suisse étaient encore peu connues, et un petit nombre de cantons avaient mis à la disposition des conseils législatifs de la Confédération des données et des matériaux sur lesquels on pût faire fonds ; malgré cela, la loi a, d'une manière générale, répondu au but poursuivi et contribué, dans la mesure où elle a été réellement mise à exécution par les cantons, à la protection et à la multiplication du poisson.

Quelques cantons et fractions de cantons ont aussi pu constater avec plaisir que le nombre des poissons augmentait toujours davantage par suite de la création de districts mis à ban, de la mise en eau libre de poissons obtenus dans des établissements de pisciculture, d'une application plus sévère de la police de la pêche, etc., tandis que, dans les eaux d'autres cantons, autrefois très poissonneuses, le poisson a diminué toujours davantage et diminue encore actuellement ensuite de l'exécution défectueuse de la loi.

En outre, dans le courant des dix années pendant lesquelles la loi a été en vigueur, des facteurs extérieurs ont aussi plus ou moins contribué à ce dépeuplement, surtout dans les contrées industrielles.

Ainsi, par l'établissement de nouvelles usines hydrauliques, les poissons ont été toujours davantage mis en danger et leur passage a été rendu beaucoup plus difficile, sinon impossible; plusieurs eaux ont été souillées au détriment du poisson par la création de nouvelles fabriques chimiques et autres; de nombreuses frayères ont été détruites par des corrections

de rivières; l'augmentation du nombre des bateaux à vapeur sur nos lacs a eu pour effet, grâce au ressac plus fréquent, d'emporter de plus en plus le frai se trouvant sur les frayères; de nouveaux engins de pêches des plus désastreux pour le poisson ont été récemment introduits; enfin, l'augmentation considérable de la fréquentation des étrangers a fait élever les prix du poisson et a engagé les pêcheurs à exercer un vrai pillage.

C'est ainsi qu'une très grande fortune nationale repose plus ou moins sans profit dans beaucoup de nos lacs, rivières et ruisseaux, avec leurs eaux la plupart excellentes pour le poisson, et c'est pourquoi nous avons tout intérêt, en considération surtout des barrières douanières qui nous entourent, à relever aussi vite que possible la richesse en poissons de nos eaux et à en assurer l'utilisation le plus élevée et le plus durable possible.

D'après l'avis de tous les pêcheurs consciencieux, de sociétés de pisciculture, de personnes compétentes et d'autorités s'occupant de la pêche, une revision de la LF. sur la pêche est absolument nécessaire pour atteindre ce but. Cette revision doit avoir pour tâche principale d'augmenter la sévérité de la police sur la pêche par l'extension des dispositions protectrices et des mesures minima en faveur d'autres précieuses espèces de poissons, par l'interdiction de l'emploi d'un certain nombre de vieux engins de pêche, qui ne sont pas énumérés dans la loi actuelle, ou de quelques engins nouvellement introduits, et qui tous sont trop désastreux pour le poisson. La revision comprendrait, en outre, l'obligation, pour les cantons, de conclure des concordats sur la pêche en vue d'une réglementation uniforme de la pêche dans les eaux intercantonales, de la nomination de surveillants de pêche, etc.

Voilà les raisons pour lesquelles le CF. a cru devoir entreprendre sans délai la revision de la LF. sur la pêche.

F. f. 1887 III 1; cf. F. f. 1886 I 654, II 429; 1887 I 542.

2101. Le 17 septembre 1875, le CN. avait pris en considération une motion Lambelet, ainsi conçue:

Le CF. est invité à examiner la question de savoir s'il n'y a pas lieu de protéger le frai du poisson contre certains animaux de basse-cour et, en cas d'affirmative, de prendre des dispositions à cet égard.

F. f. 1875 IV 405, R. Post. n. S. 58.

Le CF. s'est acquitté de cette tâche dans son rapport du 22 novembre 1875.

Sur sa proposition, l'AF. a décidé, par arrêté du 17/23 décembre 1875, de ne pas donner suite à la motion Lambelet.

Nous empruntons au rapport du CF. les lignes que voici ;

Quand à savoir quelle autorité devrait être chargée, le cas échéant, de prendre des mesures de protection, il est impossible d'attribuer ces fonctions à la Confédération, bien qu'il s'agisse incontestablement de la protection à accorder au poisson. D'après l'usage généralement admis, les ordonnances de ce genre rentrent dans la compétence de la police locale, qui seule est en situation de juger s'il convient, ou non, d'intervenir à un moment donné. Pour motiver une intervention exceptionnelle de la législation fédérale, il faudrait que de plus graves intérêts fussent en jeu que ce n'est le cas ici. Si, plus tard, l'expérience démontrait qu'il se produit des dommages importants, on pourrait essayer, en premier lieu, de provoquer l'intervention des gouvernements cantonaux au moyen d'une instruction qui leur serait adressée, afin que la police locale interdise aux éleveurs de volailles de laisser leurs animaux errer en plein air, au bord des eaux du domaine public (ruisseaux et petites rivières), du 10 octobre au 20 janvier (LF. sur la pêche, du 18 septembre 1875, art. 8 [1]). Il serait difficile de justifier l'extension de cette défense à d'autres cours d'eau et à d'autres époques de l'année.

F. f. 1875 IV 1166; 1876 I 4, II 383.

2102. La LF. sur la pêche, du 21 octobre 1888, art. 24, prescrit aux cantons intéressés de réglementer par des arrangements la pêche dans toutes les eaux poissonneuses intercantonales. Le CF. prononce sur les dispositions au sujet desquelles les cantons ne peuvent s'entendre. La sanction des arrangements conclus entre cantons lui est aussi réservée [2]). En 1897, le CF. a eu l'occasion d'attirer l'attention des cantons sur l'exécution de cette disposition légale. L'on constata cependant, à ce propos, que les limites des pêcheries entre cantons n'étaient pas encore déterminées partout avec une précision suffisante et qu'en particulier les pêcheries affermées pour une durée considérable faisaient souvent obstacle à la réglementation intercantonale de la pêche [3]).

F. f. 1898 I 833.

2103. Le 26 novembre 1883, le juge de paix de Locarno (Tessin) a condamné les deux frères Zurini, qui avaient pêché dans la Maggia, du 3 au 8 novembre, chacun à une amende de fr. 15 et tous deux solidairement aux frais, en application de la convention entre

---

[1]) Cf. LF. 1888, dont les art. 9 ss. ont fixé d'une manière différente la période d'interdiction; cf. aussi F. f. 1887 III 4.

[2]) Cf. aussi supra II p. 258.

[3]) Cf. *Coaz,* p. 993.

la Suisse et l'Italie, du 8 novembre 1882, arrêtant des dispositions uniformes sur la pêche dans les eaux limitrophes (R. O. n. S. VII 116). Le Conseil d'Etat a annulé cette sentence, en disant qu'il fallait appliquer, non pas la convention internationale précitée, mais la LF. sur la pêche, du 18 septembre 1875, laquelle, art. 8, n'interdit la pêche que du 10 novembre au 20 janvier. Le Grand Conseil tessinois a écarté le recours du juge de paix contre cette décision gouvernementale. Le CF., par contre, l'a déclaré fondé (20 juillet 1886) et a mis à néant l'arrêté du Conseil d'Etat et le décret du Grand Conseil.[1]) Ainsi que le démontrait l'examen du dossier, c'était bien la LF. sur la pêche qu'il fallait appliquer; mais le Conseil d'Etat du Tessin avait admis par erreur que la période d'interdiction ne commençait que le 10 novembre, alors qu'en réalité elle part du 10 octobre[2]), et, lorsqu'on lui signala cette méprise, il ne crut pas pouvoir rapporter sa décision, qui avait été approuvée dans l'intervalle par le Grand Conseil. Quant aux autres demandes du juge de paix, qui avait prié le CF. de débouter les deux Zurini de leur demande d'indemnité formulée contre lui et de les condamner à fr. 60 de dommages-intérêts en sa faveur, le CF. n'a pas pu entrer en matière, puisqu'il s'agissait d'un recours de droit public.[3]).

L'AF. a confirmé cet arrêté du CF., le 11/21 décembre 1886.

F. f. 1886 III 678.

---

[1]) Quant à la qualité du recourant, voici ce que porte un des considérants de l'arr. du CF.:

En conformité de l'art. 102, chiffre 2 de la Const. F., le CF. a le droit de prendre, de son chef ou sur plainte, les mesures nécessaires pour faire observer les lois et arrêtés de la Conf. En vertu de l'art. 59, chiffre 8, de la LF. sur l'organisation jud. féd., il connaît, en particulier, des recours conc. l'application des LF. prévues aux art. 25, 33, 34, 39, 40 et 69 de la Const. F. et, par conséquent aussi, des recours relatifs à l'exécution de la LF. sur la pêche. C'est pourquoi, sans qu'il y ait lieu d'examiner si le juge de paix de Locarno avait le droit de recourir au CF. contre les décisions des autorités supérieures tessinoises, conc. la LF. sur la pêche, le CF. est compétent pour trancher le recours au fond, en vertu de l'art. 102, chiffre 2, de la Const. F., soit de son droit de surveillance concernant l'exécution des LF., F. f. 1886 III 684. Cf. n^os^ **278**, **303**, **305**.

[2]) Cette erreur provenait d'une faute d'impression, qui s'était glissée à l'art. 8 dans la première édition italienne de la LF. sur la pêche, du 18 sept 1875. Au lieu du 10 oct., on avait mis le 10 nov. comme point de départ de la période d'interdiction. A cet égard, le CF. a pu constater, le 1er juin 1886, que, déjà le 21 nov. 1877, la chancellerie d'Etat tessinoise avait reçu 500 exemplaires de l'édition rectifiée, F. f. 1886 III 680; cf. supra II p. 211, note 1.

[3]) Cf. aussi infra nos **2111** et suiv.

2104. Lorsqu'un permis de pêche est demandé par une personne habitant la Suisse, le gouvernement cantonal compétent ne saurait en faire dépendre l'octroi du fait que le postulant soit établi ou domicilié dans le canton même.

Après s'être déjà exprimé dans ce sens en 1880, le Département fédéral de Justice et Police a confirmé ce point de vue dans un rapport du 23 avril 1897, lorsque le canton d'Appenzell Rh.-Int. soumit à l'approbation du CF. un règlement sur la pêche aux termes duquel un permis de pêche ne pourrait être délivré qu'à des personnes habitant le canton. A l'appui de cette disposition, le gouvernement cantonal faisait valoir cette considération, c'est que l'on ne pourrait obtenir que difficilement l'exécution de jugements rendus au pénal pour délits de pêche, contre des personnes domiciliées hors du canton. Le Département fédéral de police, par contre, a exposé ce qui suit:

L'article 1er de la LF. de 1888, sur la pêche, place dans les attributions des cantons la concession ou la reconnaissance du droit de pêche. En droit cantonal et spécialement d'après le droit en vigueur dans le canton d'Appenzell Rh.-Int., le droit de pêcher est une régale de l'Etat. La pêche n'est donc pas une industrie libre bénéficiant de la protection de l'art. 31 de la Const. F. Bien au contraire, les cantons sont autorisés à faire dépendre la concession du droit de pêche de conditions beaucoup plus étendues que ne le permettrait le principe constitutionnel consacré par l'art. 31. En d'autres termes, l'on ne saurait, sur le terrain de l'art. 31 de la Const. F., empêcher les cantons d'exiger de chaque postulant qu'il soit domicilié sur leur territoire.

Tout autre est la question de savoir si cette exigence ne porte pas atteinte à l'égalité de tous les Suisses devant la loi. Ce principe d'égalité ne veut pas, il est vrai, que tous les citoyens soient traités d'une manière absolument égale : mais ce qu'il réclame, c'est que toute différence de traitement soit justifiée par des différences dans les conditions de fait en présence. Certes, les sentences pénales prononcées pour infraction à la LF. sur la pêche contre des personnes domiciliées hors du canton seront incontestablement plus difficiles à exécuter que les jugements rendus contre des individus domiciliés dans le canton. Mais l'on doit cependant tenir compte du fait que tous les jugements prononcés dans un canton en vertu de la LF. sur la pêche sont exécutoires sur tout le territoire de la Conf. [1]). Ainsi donc, les cantons sont juridiquement en mesure de faire exécuter les sentences pénales rendues chez eux, même si le condamné est domicilié dans un autre can-

[1]) Cf. à cet égard supra IV, nᵒ 1710.

ton. Les simples complications de fait que peut entraîner cette exécution ne sauraient, à elles seules, justifier la prétention de refuser à toutes les personnes demeurant hors du canton le droit d'obtenir un permis de pêche. Qu'il soit difficile de réprimer éventuellement les abus d'un droit, cela ne veut pas dire qu'on puisse refuser aux intéressés jusqu'à la possibilité même d'acquérir ce droit. Dans son application générale, cette thèse reviendrait à dire qu'un pêcheur ne peut exercer sa profession que sur le territoire d'un seul canton.

A la demande que lui en a faite le CF., le gouvernement d'Appenzell Rh.-Int. a supprimé la prescription incriminée que contenait le règlement cantonal sur la pêche[1]).

Cf. F. f. 1888 I 832; Première Edition IV, nº **1427**. Dans une consultation donnée le 4 septembre 1900, au sujet du règlement cantonal uranais sur la pêche (nº 347), le Dép. féd. de justice a émis des doutes sur le bien-fondé de l'opinion transcrite ci-dessus.

2105. En 1896, le procureur général du canton d'Argovie a demandé au CF. s'il fallait interpréter l'art. 5, al. 5, de la LF. sur la pêche de 1888 en ce sens que la pêche à l'hameçon était prohibée d'une façon absolue durant les périodes d'interdiction. Le CF. a répondu que, durant les périodes d'interdiction, il n'était défendu de prendre que les poissons pour lesquels ces périodes d'interdiction avaient été créées; qu'ainsi il était parfaitement permis, durant le temps d'interdiction de la pêche de la truite, de pêcher à la ligne ou autrement l'ombre de rivière, et vice versa. Tout poisson pris dans un moment où est prohibée la pêche de l'espèce à laquelle il appartient doit être immédiatement remis en pleine eau, exactement comme s'il s'agissait d'un poisson qui n'aurait pas encore atteint la longueur minima à partir de laquelle il peut être pêché.

F. f. 1897 II 147.

2106. Un gouvernement cantonal a avisé le CF. du fait que voici : Un individu, condamné deux fois déjà pour délit de pêche, étant tombé en seconde récidive et s'étant vu retirer son permis pour deux ans, en vertu de l'art. 32, chiffre 2, de la LF. sur la pêche, s'est adressé à un canton voisin, dans le cours de ces deux ans, et en a obtenu un permis de pêche.

Pour prévenir le retour de pareils faits et assurer dans toute la Suisse l'exécution rigoureuse de l'article précité, le CF. a invité

---

[1]) Quant à l'octroi de permis de chasse, v. infra nº **2111**, **2112**.

les cantons, par circulaire du 18 février 1898, à faire connaître désormais au Département fédéral de l'Intérieur tous les jugements rendus dans le canton contre les récidivistes en matière de pêche, en indiquant la date de la sentence, le nom, le lieu d'origine et le domicile du délinquant, ainsi que le nombre d'années pour lequel le droit de pêche lui a été retiré ou refusé. Le Département fédéral transmet cette communication aux autres cantons, comme cela se fait déjà pour les délits de chasse.[1])

---

[1]) Pour ordonner cette communication des jugements rendus pour délits de pêche, le CF. s'est fondé, non sur la LF. sur l'organisation judiciaire féd. de 1893, art. 155, mais sur le droit de surveillance qu'il possède de par l'art. 102, chiffre 2 de la Const. F. pour contrôler l'exécution de la LF. sur la pêche. Cf. aussi supra IV nos 1700, 1942.

Chapitre 7.

Chasse et protection des oiseaux.[1])

Const. F. 1874, art. 25, R. O. n. S. I 8.

LF. sur la chasse et la protection des oiseaux, du 17 sept. 1875, R. O. n. S. II 23; Règl. d'exéc. de cette loi, adopté par le CF., le 12 avril 1876; Ordonnance du CF. du 11 mars 1879, conc. l'importation et la vente du gibier provenant de l'étranger pendant le temps où la chasse est fermée en Suisse; Règl. voté par le CF., le 13 août 1901, conc. les districts fermés à la chasse du gibier de montagne, R. O. n. S. II 126, IV 40, XVIII 677; quant aux districts francs, v. encore R. O. n. S. II 330, III 193, IV 37, V 451, 813, VI 378, VII 5, IX 76, X 535, 571, 727, XII 154, 286, 836, XV 508, XVI 778; III 543; F. f. 1902 II 539. — Mess. et projet de loi du CF., du 26 mai 1875, F. f. 1875 III 240. Rapp. de la comm. du CE. (Nagel), du 15 juin 1875, F. f. 1875 IV 288; Rapp. de la minorité de la comm. du CN. (Wuilliémoz), du 20 juin 1875, F. f. 1875 IV 297; 1876 II 383.

Convention entre la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, la principauté de Liechtenstein, le Luxembourg, la principauté de Monaco, le Portugal et la Suède, conclue à Paris, le 19 mars 1902, pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture, F. f. 1902 III 517; Mess. y relatif du CF., du 30 mai 1902, et arr. féd. de ratification, du 23 juin 1902, F. f. 1902 III 510, Rés. Dél. AF. juin 1902, nº 59. Cf. encore F. f. 1897 II 145; 1898 I 830, 831; 1902 II 542.

En ce qui concerne la revision de la LF. du 17 sept. 1875, cf. 1. mess. et projet de loi du CF. du 13 avril 1891, F. f. 1891 II 325; 1890 II 501; 1892 II 856; Bulletin sténographique officiel de l'AF. suisse, I 363—428, 517—553; Rés. Dél. AF. juin 1892, nº 30; F. f. 1893 II 243. Cf. Première Edition IV 139-156; F. f. 1902 II 541 (Lacunes dans la LF.). — 2. Mess. et projet de loi du CF. du 17 avril 1902, conc. la revision de l'art. 22 (dispositions pénales) de la LF. du 17 sept. 1875, F. f. 1902 III 409.; la comm. du CN. chargée de l'examen de ce projet a présenté, le 29 août 1902, un projet de loi complètement revisée sur la chasse et la protection des oiseaux. Bull. sténog. de l'AF. 1902, XII p. 543. — A l'heure qu'il est, les Chambres féd. n'ont pas encore terminé leurs délibérations sur cet objet. Bull. sténog. 1902, XII p. 558 et suiv.; 1903, XIII p. 103 et suiv.; Rés. Dél. AF. juin 1903, nº 15.

Note du traducteur : Depuis lors, l'AF. a voté la nouvelle LF. sur la chasse et la protection des oiseaux, du 24 juin 1904, laquelle est entrée en vigueur le 1er juin 1905, R. O. n. S. XX 126.

2107. I. Dans son message du 26 mai 1875, accompagnant son projet de LF. sur la chasse et la protection des oiseaux utiles, le CF. a exposé les considérations que voici :

---

[1]) Cf. *Bibliographie nationale suisse,* Chasse, établie par l'inspectorat féd. supérieur des forêts, Berne 1899.

L'art. 25 de la Const. F. est ainsi conçu :

«La Confédération a le droit de statuer des dispositions législatives pour régler l'exercice de la pêche et de la chasse, principalement en vue de la conservation du gros gibier dans les montagnes, ainsi que pour protéger les oiseaux utiles à l'agriculture et à la sylviculture. »

Ainsi rédigé, cet article signifie indubitablement que la législation des cantons, qui a jusqu'à présent réglé d'une manière autonome le domaine de la chasse et de la pêche, n'en a pas reconnu d'une manière suffisante l'importance au point de vue de l'économie nationale, et qu'il paraît nécessaire, pour garantir et sauvegarder les intérêts généraux qui s'y rattachent, d'élaborer des règles rationnelles et applicables dans toute l'étendue du territoire de la Confédération.

En effet, les 25 législations sur la chasse qui existent actuellement en Suisse sont tellement diverses qu'elles ne se ressemblent pas même dans des demi-cantons étroitement reliés. C'est à peine si toutes s'accordent pour considérer la chasse comme un droit régalien, pour définir le droit à la chasse et pour fixer un certain temps pour la chasse. Tandis que certains cantons jouissent d'une législation sur la chasse faite avec passablement de soin, s'efforcent d'une manière plus ou moins conséquente ou intelligente de protéger le gibier et les oiseaux utiles, et organisent l'exercice de la chasse avec une certaine sollicitude et une certaine prévoyance, le système du brigandage le plus brutal règne dans beaucoup d'autres: la période d'interdiction comprend tout au plus quelques mois; il n'y est pas question d'un contrôle de la police, et le massacre du gibier y atteint les limites extrêmes, si bien que plusieurs espèces d'animaux ont déjà complètement disparu de leur territoire.

Mais les meilleures lois cantonales elles-mêmes n'ont pas atteint le degré d'un perfectionnement rationnel; elles laissent beaucoup à désirer, surtout en ce qui concerne la fixation du temps prohibé, le contrôle et les dispositions pénales. Tandis qu'elles restreignent souvent, d'une manière très rationnelle, la chasse d'automne à une période de durée convenable et modérée, il n'y a qu'un seul canton (St-Gall) qui ait absolument interdit la chasse de printemps, aussi absurde que désastreuse. Lorsqu'il s'agit de déterminer le chiffre de l'amende pour les divers cas de contravention, on descend le plus souvent si bas que l'amende cesse d'être une pénalité et perd ainsi toute signification, et cela d'autant plus que les autorités de police et les tribunaux ne sont déjà que trop enclins, d'après un antique usage, à juger avec la plus grande douceur les délits de chasse.

Or, puisque la plupart des règlements cantonaux sur la chasse sont défectueux au plus haut degré et que les meilleurs d'entre eux ne peuvent absolument pas être considérés comme atteignant le but, l'élaboration d'une LF. qui repose sur des bases rationnelles se présente comme une chose désirable et même nécessaire. Mais en même temps surgit une question capitale : Dans quelles limites cette loi devra-t-elle se mouvoir ? Est-il absolument indispensable de comprendre dans la LF. tous les plus petits détails, ou bien suffit-il qu'elle pose les principes les plus essentiels sur la protection des animaux et sur un exercice rationnel de la chasse, et qu'elle laisse aux règlements cantonaux le soin de fixer les nombreux détails d'importance secondaire?

C'est pour cette seconde solution que le CF. s'est prononcé. Etant donnée la grande diversité des circonstances, des mœurs et des sentiments populaires dans les différentes parties de la Suisse, l'élaboration d'une loi complète sur la chasse qui prévoirait tous les cas serait non seulement une tâche fort ardue, mais encore un travail qui viendrait se heurter à de nombreuses difficultés. Au reste, il n'est pas même nécessaire de tenter une pareille entreprise pour tenir compte des intentions de l'art. 25 de la Const. F. On peut fort bien laisser aux cantons une grande partie de leurs particularités dans ce domaine de la chasse et prendre en considération leurs habitudes actuelles. Il suffira amplement de poser comme obligatoires, en un petit nombre d'articles, les principes qui doivent être à la base de toute bonne loi sur la chasse; en laissant tranquillement aux cantons le soin de les développer, l'on atteindra néanmoins le but que se propose la Const. F. Si, dans le cours des temps, l'on sentait le besoin d'établir pour toute la Suisse une législation unique au sujet de la chasse, cette loi serait accueillie d'autant plus volontiers que le peuple se serait du moins accoutumé déjà à des principes identiques.

Il en est autrement de la chasse au gros gibier dans les montagnes, chasse qui est de nature toute spéciale et pour laquelle l'art. 25 réclame une protection particulière. Sur ce point, malgré une certaine diversité dans les différentes contrées montagneuses, il y a cependant une beaucoup plus grande analogie de circonstances et d'intérêts que pour la chasse ordinaire dans la plaine. Il paraît donc convenable et plus conforme aux intentions de la Const. F. de développer plus en détail cette partie de la loi sur la chasse. En général, elle rencontrera aussi moins d'opposition, attendu qu'on a déjà vu se manifester dans le peuple, à diverses reprises, une tendance prononcée à assurer une protection aussi efficace que possible du gros gibier.

L'article précité de la Const. F. prévoit, en outre, des prescriptions législatives sur la protection des oiseaux. Au lieu d'élaborer une loi spéciale sur cette matière, le CF. a préféré la traiter dans la troisième section de la loi sur la chasse, soit parce qu'il s'agit d'un sujet étroitement relié à cette dernière, soit aussi parce que presque tous les cantons ont déjà admis, dans leurs lois et ordonnances sur la chasse, des prescriptions sur la protection des oiseaux, lesquelles sont fort simples, du reste. Il y a encore pour cela un motif d'ordre pratique. Grâce à cette combinaison, les dispositions relatives à la protection des oiseaux reviennent chaque année sous les yeux et à la mémoire des chasseurs et des autorités, lors de la délivrance des permis de chasse, et elles pénètrent ainsi plus facilement dans le peuple que sous la forme d'une loi spéciale, élaborée une fois pour toutes, puis ensevelie dans les collections des publications officielles. F. f. 1875 III 240.

II. Par message du 13 avril 1891, le CF. a présenté à l'AF. un projet revisant la LF. sur la chasse et la protection des oiseaux. Le CE., auquel appartenait la priorité pour la discussion de cet objet, a adopté, le 21 décembre 1891, un projet différant sensiblement de celui du CF. Le CN., par contre, a décidé le 20 janvier 1892, par 73 voix contre 32, de ne pas entrer en matière sur la question. Cette décision a été dictée par la considération qu'en 1892 la revision de la LF. ne paraissait pas urgente, et qu'il était impossible de prescrire pour toute la Suisse le système des chasses affermées, à l'exclusion du système des permis.

Là-dessus, le CE. a déclaré, le 29 juin 1892, prendre acte de la décision du CN., en ajoutant toutefois qu'il était entendu que le CF. pourrait présenter aux Chambres un nouveau projet en temps opportun.

Nous empruntons au message précité du CF. les passages que voici :

Si l'on considère la variété des conditions orographiques et climatériques de la Suisse, les différences qui en résultent pour le développement des conditions cynégétiques dans les différentes contrées et les divergences d'opinions qui existent dans la population au sujet de l'exercice de la chasse, on concevra aisément les grandes difficultés que présentait le premier projet de LF. sur la matière.

L'application de la LF. du 17 septembre 1875 a démontré que le législateur avait admirablement résolu la tâche difficile d'élaborer une loi sur la chasse. En effet, pendant les quinze années qui viennent de

s'écouler, cette loi a fait ses preuves, et aujourd'hui encore le besoin de la reviser ne peut pas être représenté comme urgent.

Si le gibier est encore rare dans certains cantons, la faute en est pour la plus petite part à la loi même et pour la plus grande à son exécution défectueuse.

Néanmoins, on a constaté durant le cours des années quelques défectuosités de la loi dont la suppression paraît désirable; aussi le CF. a-t-il cru devoir prendre en considération des requêtes de la société cynégétique suisse «Diana», des 8 septembre 1887 et 15 août 1888, appuyées par un gouvernement cantonal, requêtes tendant à une revision de la loi et accompagnées d'un projet imprimé de revision.

La société ornithologique suisse s'était aussi déjà adressée au CF., par requêtes du 5 septembre 1885, puis du mois de mai 1889, demandant une revision de la loi, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la protection des oiseaux, et même au sein des Chambres fédérales, on avait exprimé le désir de voir le CF. étudier la question de la revision de la loi. F. f. 1891 II 326.

Le projet du CF., le 13 avril 1891, les décisions du CE., du 21 décembre 1891, et les propositions de la comm. du CN., du 14 janv. 1902, sont reproduits dans la Première Edition IV p. 139—156.

III. Prenant en considération une motion Boéchat et cosignataires, le CN. a invité le CF., le 7 décembre 1901, à faire des propositions pour la revision du chapitre V (Dispositions pénales) de la LF. sur la chasse, du 17 septembre 1875, en adaptant et appropriant à cette loi, art. 22, les dispositions renfermées aux art. 21 et 22 du projet de revision présenté par le CF., le 13 avril 1891.

A cette occasion, on insista sur le fait qu'une revision de ce genre paraissait très urgente, précisément dans l'intérêt de la chasse[1]). Le 17 avril 1902, le CF. a soumis à l'AF. le projet de revision demandé. L'AF. ne s'est pas bornée, cependant, à délibérer sur la revision des dispositions pénales en question; elle est entrée en matière sur le projet, présenté par la commission du CN., d'une revision complète de la LF. sur la chasse et la protection des oiseaux. A l'heure qu'il est, les délibérations des Chambres sur cette revision n'ont pas encore abouti.

Note du traducteur : Cette dernière observation n'est plus exacte. V. la *note du traducteur* à p. 9 ci-dessus.

---

[1]) Cf. aussi supra IV nos 1737—1739.

La portée des propositions du CF. ressort du tableau synoptique que voici :

LF. du 17 septembre 1875.	Projet du CF. du 13 avril 1891.	Déc. du CE. du 21 déc. 1891.	Projet du CF., du 17 avril 1902.
Art. 22. Les cantons édicteront les dispositions pénales sur les délits de chasse. Pour la violation des dispositions sur la protection des oiseaux, l'amende ne devra pas être inférieure à fr. 10; s'il s'agit de la chasse au gibier de plaine, l'amende sera d'au moins fr. 20; s'il s'agit de gros gibier, elle sera d'au moins fr. 40.	Art. 21. Les infractions aux dispositions ci-dessus sont frappées des amendes ci-après[1] :	=	Art. 22. Les infractions aux dispositions de la LF. sur la chasse, mentionnées à l'art. 21, sont frappées des amendes ci-après :
	1. De 60 à 400 francs : *a.* la chasse des dimanches et jours fériés et la chasse de nuit (art. 7, dernier alinéa) ;	1. De 50 à 500 francs[1] : *a.* la chasse et la capture de chamois et de cerfs[2]) en temps prohibé, ou sans autorisation aux époques où la chasse est ouverte (art. 10, al. 1er);	1. De fr. 60 à 400 : *a.* la chasse les dimanches et jours fériés, et la chasse pendant la nuit (applicable seulement pour les cantons dans lesquels cette chasse est interdite) ;
A défaut de paiement, l'amende sera convertie en emprisonnement, à raison d'un jour de prison pour trois francs d'amende. En cas de récidive, l'autorisation de chasser doit être retirée ou refusée pendant une période de deux à cinq ans.	*b.* la chasse et la capture de chamois et de cerfs pendant les périodes d'interdiction, ou sans autorisation aux époques où la chasse est ouverte (art. 7, al. 1);	*b.* la chasse et la capture, l'achat et la vente de bouquetins, de femelles et de jeunes animaux protégés de certaines espèces de gibier (art. 10, al. 2, et art. 11, al. 3);	*b.* la chasse et la capture de chamois, chevreuils et cerfs si la chasse n'est pas ouverte et sans permis ou patente (art. 12, al. 1er, et art. 14, al. 1er);

Projet du CF. du 13 avril 1891 :
[1]) Prop. comm. CN.: Art. 21. Les infractions aux dispositions ci-dessus sont frappées des amendes suivantes:

Déc. du CE. du 21 déc. 1891 :
[1]) Prop. comm. CN.: De 60 à 500 francs.
[2]) Prop. comm. CN.: .....la chasse et la capture du chamois, du cerf, du chevreuil et du lièvre en temps prohibé.

Pour les délits de chasse commis pendant la fermeture de la chasse ou pendant la nuit, l'amende doit être doublée.

Le fait de laisser des chiens chasser lorsque la chasse est fermée n'est pas considéré comme délit de chasse, mais doit être puni de peines de police et d'une amende de cinq francs au moins par chien.

En cas de récidive, toutes les amendes doivent être élevées.

c. la chasse et la capture, l'achat et la vente de bouquetins, de femelles et de jeunes animaux protégés de certaines espèces de gibier (art. 7, al. 2, et art. 11, al. 3);

d. la capture des marmottes au moyen de l'ouverture des terriers (art. 12, chiffre 3);

e. la chasse dans les districts francs et la chasse et la capture d'espèces dont la chasse est interdite (art. 12, chiffre 1);

f. l'usage du poison (art. 12, chiffre 9);

g. l'usage de projectiles explosibles et de fusils qui se déchargent d'eux-mêmes (art. 12, chiffre 6).

c. la chasse dans les districts francs et la chasse et la capture d'espèces dont la chasse est interdite (art. 12, chiffre 1);

d. la capture des marmottes au moyen de l'ouverture des terriers (art. 12, chiffre 3);

e. l'usage de pièges interdits aux termes de l'art. 12, chiffre 5);

f. l'usage de projectiles explosibles et de fusils qui se déchargent d'eux-mêmes (art. 12, chiffre 6).

g. l'usage interdit [3]) du poison (art. 12, chiffre 9).

c. la chasse et la capture, l'achat et la vente de bouquetins et d'espèces de gibier (femelles et jeunes animaux) spécialement protégés (art. 5, al. 2, art. 12, al. 2 et 3 et art. 14, al. 2);

d. la capture des marmottes en les déterrant (art. 6, al. 1er);

e. la chasse dans les districts fermés (art. 15 et 21);

f. l'emploi de projectiles explosibles, de fusils se déchargeant d'eux-mêmes, ainsi que de poisons (art. 6, al. 3).

---

[1]) Ce mot « interdit » n'a pas été reproduit dans la prop. comm. CN,

2. De 30 à 200 francs:	2. De 20 à 200 francs[1]):	2. De fr. 30 à 200:
a. la chasse et la capture d'espèces de gibier autres que celles désignées au chiffre 1, lettres *b* et *c*, de cet article pendant les périodes d'interdiction, ou sans autorisation aux époques où la chasse est ouverte (art. 7, al. 1);	*a.* la chasse et la capture d'espèces de gibier autres que celles désignées au chiffre 1, lettres *a* et *b* de cet article en temps prohibé ou sans autorisation aux époques où la chasse est ouverte (art. 10, al. 1);	*a.* la chasse et la capture d'espèces de gibier autres que celles désignées au chiffre 1, lettres *b* et *c*, si la chasse est fermée, ou sans permis ou patente;
b. l'usage de pièges interdits (art. 12, chiffre 5, et art. 14);	*b.* la chasse les dimanches et jours fériés (art. 10, dernier alinéa);	*b.* l'emploi de pièges interdits (art. 6, al. 2 et art. 19);
c. le port à la chasse de cannes à fusils et de fusils dont le canon se dévisse en plusieurs pièces, d'armes à répétition et de carabines ou fusils rayés (art. 12, chiffres 7 et 8, et art. 7, al. 4);	*c.* la traque ou l'allèchement du gibier de manière à le faire sortir des limites des districts francs (art. 12. chiffre 2);	*c.* l'emploi d'armes à répétition (art. 13), le port de cannes à fusils et de fusils dont le canon se démonte en plusieurs pièces (art. 6, al. 1er).
d. la poursuite ou l'allèchement du gibier de manière à le faire sortir des limites des districts francs (art. 12, chiffre 2).	*d.* l'usage prohibé d'armes à répétition, le port de cannes à fusils et de fusils dont le canon se dévisse en plusieurs pièces, le port prohibé de carabines ou fusils	

[1]) Prop. comm. CN.: De 30 à 200 francs.

	rayés (art. 10, al. 4, et art. 12, chiffres 7 et 8); *e.* l'usage de pièges interdits pour prendre les oiseaux (art. 14)[1]);	
3. De 10 à 100 francs:	3[2]). De 10 à 100 francs:	3. De fr. 10 à 100:

[1]) La comm. CN. proposait, en outre, les alinéas suivants:
f. l'emploi prohibé d'autres chiens que de chiens d'arrêt pour la chasse à plume; l'emploi de chiens courants à la chasse au chamois, au cerf, à la marmotte et le fait de laisser courir en liberté les chiens de chasse, lorsque la chasse générale est fermée (art. 10, al. 3, 4 et 5);
g. la destruction des nids et des couvées d'espèces protégées ou destinées à la chasse (art. 12, al. 4; art. 13, al. 2);
h. le colportage, la vente et l'achat prohibés de gibier (art. 11, al. 1);

[2]) La comm. CN. avait rédigé comme suit ce chiffre 3:
3. de 10 à 100 francs;
a. sur la plainte du propriétaire ou de l'usufruitier, le parcours illicite des terrains mentionnés à l'art. 9, al. 2;
b. la capture et la destruction d'oiseaux des espèces protégées (art. 13, al. 2);

a. la capture et la destruction d'oiseaux des espèces protégées (art. 13, al. 1 et 2) ;	*a.* le fait de parcourir illicitement des terrains en enclos, des vignes ou des pépinières (art. 9, al. 2) ;	*a.* la capture et la destruction d'oiseaux appartenant à des espèces protégées (art. 17, al. 1er et 2), la destruction de nids et de couvées, et l'enlèvement illicite d'œufs de gibier à plume et d'oiseaux appartenant à des espèces protégées (art. 6, al. 1er, et art. 17, al. 2) ;
b. la destruction de nids et de couvées et l'enlèvement illicite d'œufs de gibier à plume et d'oiseaux des espèces protégées (art. 12, chiffre 4, et art. 13, al. 1 et 2) ;	*b*[1]. l'emploi prohibé à la chasse à la plume de chiens autres que de chiens d'arrêt, l'emploi de chiens courants à la chasse au chamois, aux cerfs et aux marmottes et le fait de laisser courir en liberté, pendant les époques où la chasse	*b.* l'emploi de chiens autres que le chien d'arrêt pour chasser le gibier à plume avant l'ouverture de la chasse générale (art. 8, al. 5), ainsi que l'emploi illicite de chiens courants dans la chasse au gibier de montagne (art. 13) ;

c. le colportage, la vente et l'achat prohibés d'oiseaux des espèces protégées et de leurs œufs (art. 13, al. 2, et art. 15) ;
d. l'importation prohibée d'oiseaux des espèces protégées (art. 13, al. 2).

[1]) Les propositions de la comm. du CN. ne reproduisent pas cet alinéa.

	générale est fermée, des chiens ayant l'habitude de chasser (art. 10, al. 3, 4 et 5) ;	
c. l'emploi à la chasse à plume de chiens autres que des chiens d'arrêt et le fait d'avoir laissé circuler librement des chiens courants pendant les époques où la chasse générale est fermée, de même que l'emploi illicite de ces chiens à la chasse (art. 7, al. 3, 4 et 5) ;	*c*[1]. la destruction de nids et de couvées et l'enlèvement illicite d'œufs de gibier à plume et d'oiseaux des espèces protégées (art. 12, chiffre 4, et art. 13, al. 2) ;	*c.* l'achat et la vente de gibier et venaison (art. 5, al. 1er), d'oiseaux appartenant aux espèces protégées et des œufs ce ces oiseaux (art. 17, al. 2) ;
d. l'achat et la vente illicite de gibier (art. 11, al. 1), d'oiseaux des espèces protégées et de leurs œufs (art. 13, al. 1 et 2, et art. 15) ;	*d.* la capture et la destruction d'oiseaux des espèces protégées (art. 13, al. 2) ;	*d.* l'importation illicite de gibier ou venaison quand la chasse est fermée, ou de gibier dont la capture et la destruction sont interdites de façon absolue, tels le bouquetin et les oiseaux des espèces protégées (art. 5 et 17).
e. l'importation illicite de gibier et d'oiseaux des espèces protégées (art. 11, art. 13, al. 2, et art. 15).	*e.* l'achat et la vente prohibés de gibier (art. 11, al. 1), d'oiseaux des espèces protégées et de leurs œufs (art. 13, al. 2, et art. 15) ;	
	f. l'importation prohibée d'oiseaux des espèces protégées (art. 13, al. 3).	

[1]) Cet alinéa ne figure pas dans les propositions de la comm. du CN.

Art. 22. Les amendes doivent être prononcées en conformité de la procédure en vigueur dans le canton, en matière de police pénale, et conformément aux dispositions ci-après :	Art. 22. —	Art. 22bis. Les amendes seront prononcées d'après la procédure en vigueur dans le canton en matière de police pénale et sous réserve des dispositions ci-dessous :
1. Pour les délits de chasse commis pendant la fermeture de la chasse, ou pendant la nuit [1]), ou les dimanches et jours fériés, de même qu'en cas de récidive, l'amende doit être doublée.	1. —	1. L'usage de fusils se déchargeant d'eux-mêmes, de projectiles explosibles, ainsi que de poisons sera toujours frappé du maximum de l'amende (400 fr., art. 22, chiffre 1, litt. *f*).
L'usage de fusils se déchargeant d'eux-mêmes sera toujours frappé du maximum de l'amende (400 fr.) [2]).	=	2. En cas de récidive, les amendes seront élevées et l'autorisation de chasser sera retirée ou refusée au délinquant pour une période de deux à six ans.
2. La condamnation à une amende peut être combinée avec le retrait, soit le refus de l'autorisation de chasser pour un temps déterminé ; en cas de seconde récidive	2. —	

[1]) Les mots « ou pendant la nuit », retranchés par le CE., ont été rétablis dans les prop. comm. CN.

[2]) CE. : 500 francs.

des délits énumérés à l'art. 21, chiffres 1 et 2, ce retrait ou ce refus du permis de chasse sera prononcé pour une durée de 3 à 5 ans.		
Tout jugement définitif prononçant le retrait du permis de chasse sera communiqué au département fédéral de l'industrie et de l'agriculture.	Tout jugement définitif prononçant le retrait du permis de chasse sera communiqué au gouvernement cantonal et au Département fédéral de l'Industrie et de l'Agriculture[1]).	Tout jugement passé en force de chose jugée et prononçant le retrait du permis de chasse sera communiqué au Département fédéral de l'Intérieur.
3. Le gibier tué ou capturé illégalement, les armes et engins de chasse prohibés dont il a été fait usage, doivent être confisqués.	3. =	3. Le gibier tué ou capturé contrairement à la loi, ainsi que les armes et autres engins prohibés dont il a été fait usage à la chasse, seront confisqués. Si le gibier ne peut pas être confisqué, le délinquant est tenu d'en payer la valeur.
Dans les cas où le gibier tué ne peut être saisi, la valeur doit en être payée.	=	
4. En cas de non-paiement de l'amende, la peine doit être convertie en emprisonnement, à raison d'un jour d'emprisonnement pour 5 fr. d'amende.	4. =	4. En cas de non-paiement de l'amende et de la valeur du gibier qui n'aurait pu être confisqué, la peine sera convertie en emprisonnement, à raison d'un jour d'emprisonnement pour 5 francs de condamnation.

[1]) Prop. comm. CN.: Tout jugement passé en force de chose jugée sera communiqué au gouvernement cantonal et au CF.

5[1]). Le tiers au moins des amendes perçues revient au dénonciateur.	5. =	5. Le tiers au moins des amendes prononcées revient au dénonciateur.
		Art. 22ter. Il y a récidive lorsque, dans les cinq ans qui ont précédé l'infraction, le délinquant a été condamné en vertu de la présente loi.
		Art 22^{quater}. Le fait de laisser des chiens chasser lorsque la chasse est fermée, n'est pas considéré comme délit, mais comme contravention de chasse, passible d'une peine de police de dix francs d'amende par chien.
Art. 23. La récidive n'est plus prise en considération lorsque, depuis la dernière condamnation à l'amende jusqu'au nouveau délit, il s'est écoulé un délai de 5 ans.	Art. 23. =	

[1]) Prop. comm. CN.: 5. Le tiers au moins des amendes prononcées revient au dénonciateur.

2108. A la date du 4 mai 1884, le gouvernement du canton du Tessin a transmis aux autorités fédérales une pétition signée en masse par des Tessinois et demandant que le canton du Tessin soit autorisé à mettre la chasse autant que possible en harmonie avec les lois et ordonnances du royaume d'Italie relatives à la matière et à la régler selon les us et coutumes du canton du Tessin, au moins jusqu'à ce qu'on soit parvenu à conclure une convention internationale sur cet objet, au lieu de la soumettre aux prescriptions de la LF. sur la chasse et la protection des oiseaux, du 17 septembre 1875.

Cette pétition, quoique appuyée par le Conseil d'Etat du Tessin, a été écartée par l'AF., dont l'arrêté du 15/19 juin 1886, conforme à la proposition du CF., est précédé des considérants que voici :

1. La LF. du 17 septembre 1875 sur la chasse et la protection des oiseaux ne permet pas d'exception du genre de celle qui est demandée par les pétitionnaires.

2. Une revision de la loi dans le sens de la pétition et, à plus forte raison, l'abrogation de cette loi seraient en contradition avec le but que l'on a eu en vue par l'adoption de l'art. 25 de la Const. F. du 29 mai 1874.

3. Au surplus, les négociations pour la conclusion d'une convention internationale ayant pour but de protéger les oiseaux utiles ont été reprises récemment et le CF. fait son possible pour arriver à une convention de ce genre[1]).

F. f. 1886 II 505; R. O. n. S. IX 48. A l'égard de l'exécution défectueuse de la LF. sur la protection des oiseaux au Tessin et des contraventions commises dans ce canton, cf. aussi F. f. 1893 II 247; 1897 I 145; 1899 I 691; 1901 I 895; 1902 II 542, 543.

2109. Le 24 juin 1896, le CN. a pris en considération une motion présentée par M. Bühlmann et conçue en ces termes :

Le CF. est invité à présenter au plus tôt un rapport et des propositions sur la question de savoir si des mesures ne devraient pas être prises en vue d'interdire le transport de cailles vivantes sur le territoire suisse. R. Post. n. S. 532; F. f. 1898 I 831.

En outre, différentes sociétés ont demandé de s'occuper de la question dans le même sens.

L'examen auquel s'est livré le CF. a démontré cependant qu'il n'était pas possible d'interdire le transit des cailles.

---

[1]) Cf. aujourd'hui la convention conclue à Paris le 19 mars 1902, à laquelle toutefois l'Italie n'a pas encore adhéré jusqu'ici.

Motifs :

Le traité de commerce conclu le 10 décembre 1891 entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie stipule à l'art. 1er, alinéa 2, que :

Les parties contractantes s'engagent, en outre, à ne pas entraver les rapports commerciaux entre leurs territoires par des prohibitions quelconques d'importation, d'exportation ou de transit.

A cette règle l'on ne peut apporter que les exceptions suivantes :

a) pour les monopoles d'Etat,

b) par égard à la police sanitaire et vétérinaire, et

c) pour des nécessités concernant la guerre.

R. O. n. S. XII 535.

Il faut reconnaître d'emblée que l'interdiction d'importer et de faire transiter des cailles vivantes ne rentrerait ni dans l'une ni dans l'autre de ces exceptions.

Aux termes de l'art. 7, alinéa 2 du traité de commerce entre la Suisse et l'Italie, du 19 avril 1892, «Elles (les parties contractantes) s'engagent, en outre, à n'établir, l'une envers l'autre, aucun droit, ni aucune prohibition d'importation ou d'exportation qui ne soit en même temps applicable à toute autre nation ».

Cf. aussi l'art. 1er, al. 1, du même traité, R. O. n. S. XII 787.

C'est pourquoi, dans son rapport de gestion pour 1899, le CF. a exprimé l'avis que l'on ne pourrait obtenir de succès que grâce à une entente internationale, ou bien aussi à l'aide d'une interdiction de transport ne concernant que l'intérieur du territoire suisse.

F. f. 1900 II 297; 1899 I 690. Cf. aujourd'hui la convention de Paris du 19 mars 1902, art. 8, F. f. 1902 III 522, puis encore F. f. 1902 III 514, 517.

2110. I. Aux termes de l'art. 24 de la LF. sur la chasse, les lois et règlements des cantons sur la chasse doivent être soumis à l'examen et à l'approbation du CF. L'approbation donnée par le CF. est une condition dont dépend l'entrée en vigueur de l'acte législatif cantonal qui doit y être soumis.[1]

CF., le 20 oct. 1903, recours E. Patry contre la loi valaisanne sur la chasse, du 28 nov. 1901., F. f. 1903 V 31.

II. Par arrêté du 20 juillet 1878, le CF. a retiré l'approbation fédérale à l'art. 16 du règlement adopté dans le canton du Tessin, le 28

[1]) Cf. aussi Première Edition I n° 48.

juillet 1876, pour l'exécution de la LF sur la chasse[1]), pour autant qu'il instituait le Conseil d'Etat comme cour de cassation des jugements prononcés par les juges de paix en matière de délits de chasse[2]). En même temps, il a invité l'autorité exécutive tessinoise à faire en sorte que le Grand Conseil de ce canton transmette à la cour d'appel le droit de casser les sentences des juges de paix rendues dans ce domaine.

Le canton du Tessin a fait droit à cette demande en édictant la loi du 24 avril 1879.

F. f. 1879 II 88; 1880 II 202; 1831 II 78. Cf. F. f. 1902 II 541 (transfert au Conseil d'Etat des compétences qu'avaient exercées jusqu'alors les juges de paix en matière de contraventions de chasse).

2111. I. Aucun citoyen suisse établi dans un canton suisse ne peut être astreint par le gouvernement d'un autre canton à faire élection de domicile dans ce dernier canton pour y obtenir un permis de chasse.

Décision du CF. du 2 nov. 1877, basée sur l'art. 2 de la LF. du 17 sept. 1875 et confirmant la jurisprudence suivie jusqu'alors, F. f. 1878 II 99.

Cette jurisprudence a toutefois été critiquée par la commission de gestion du CN. pour 1877, dans son rapport du 23 mai 1878 (Aepli). Motifs :

L'art. 25 de la Const. F. n'a nullement supprimé le droit territorial des cantons quant à la chasse, et les autorités cantonales sont compétentes à l'effet de décider si un citoyen suisse établi dans un canton est tenu de faire élection de domicile dans un autre canton où il demande un permis de chasse.

Les observations de la commission du CN. n'ont pas amené le CF. à déroger à la pratique suivie par lui.

F. f. 1878 II 821; Première Edition IV p. 158.

Dans son arrêté du 20 octobre 1903, recours Patry, le CF. a abandonné l'opinion qu'il avait soutenue jusqu'alors, et il a déclaré compatible avec la législation fédérale la prescription suivante, figurant dans une loi valaisanne sur la chasse :

> Toute personne majeure séjournant effectivement en Valais depuis un mois peut chasser sur le territoire du canton, si elle est munie d'un permis de chasse.

---

[1]) Cf. l'art. 24 de la LF. du 17 sept. 1875.

[2]) Cf. aussi n° 2103.

Le CF. s'est fondé sur les considérants que voici :

L'art. 25 de la Const. F. a soumis l'exercice de la chasse à la législation fédérale. En d'autres termes, le droit de chasse, comme tel, demeure réservé à la législation cantonale. Que le canton s'attribue la régale de la chasse, qu'elle soit reconnue aux communes, qu'un droit de chasse appartienne au propriétaire foncier, tout cela est affaire de la législation cantonale. Seule la manière dont s'exerce le droit de chasse concédé par la législation cantonale est réglée par le législateur fédéral.

L'art. 2 de la LF. du 17 septembre 1875 est également l'expression de cette manière de voir :

Tout Suisse est autorisé à chasser sur le territoire du canton qui lui a délivré un permis de chasse cantonal, sous réserve toutefois des dispositions de l'art. 24.

Les cantons peuvent accorder le droit de chasser aux étrangers établis.

Il résulte de ce qui précède que tout Suisse possédant un permis de chasse cantonal peut chasser dans le canton. Mais de ce fait on ne peut rien conclure quant à la teneur et substance du permis de chasse cantonal. Ainsi comprise, la disposition précitée n'apparaît que comme une conséquence du principe d'égalité de traitement que pose l'art. 60 de la Const. F. Un Suisse doit être admis à chasser dans tout canton, car aucun canton ne doit traiter un Suisse comme un étranger; chaque canton doit, au contraire, dans sa législation, le mettre sur le même pied que les citoyens du canton.

Le deuxième alinéa du même art. 2 n'impose aucune obligation aux cantons ; il les autorise, au contraire, à accorder le droit de chasse aux étrangers établis. Le recourant invoque l'antithèse « Suisse » et « étranger établi » pour en conclure que, l'établissement n'étant pas mentionné lorsqu'il s'agit d'un « Suisse », cette condition ne peut lui être imposée. Mais cette conclusion est fausse, car l'alinéa 1er de l'article en question repose sur un état de choses donné, constitutionnel, auquel la loi n'a rien voulu changer, tandis que le 2e alinéa devait indiquer une catégorie déterminée d'étrangers, savoir ceux qui sont « établis ». Comme le principe de l'égalité de traitement posé à l'art. 60 de la Const. F. n'a qu'un sens abstrait, et non concret, à savoir seulement qu'un Suisse doit être traité comme un citoyen du canton, de même aussi l'art. 2 de la LF. du 17 septembre 1875 n'a aussi qu'une portée générale et signifie seulement que : Tout Suisse a le droit de chasser en conformité des dispositions de la législation cantonale sur la chasse.

La réserve apportée à ce principe en faveur de la législation cantonale se manifeste dans l'obligation imposée au citoyen suisse de prendre un permis cantonal de chasse, s'il veut chasser. Elle découle aussi du fait que, de par la constitution, la régale de la chasse n'appartient en tout cas pas à la Confédération.

Examinant, à la lumière de ces considérations, la disposition précitée de la loi valaisanne sur la chasse, l'on doit reconnaître qu'elle n'est nullement en contradiction avec l'art. 2 de la LF. Le législateur valaisan accorde le droit de chasse à toute personne majeure; tout Suisse majeur a donc le droit de chasser. La loi demande seulement que, pour pouvoir obtenir la patente, il ait séjourné un mois dans le canton; elle l'exige du Valaisan comme de tout autre ressortissant suisse. Le Valaisan ne jouit donc pas d'une situation privilégiée; il doit, pour obtenir une patente, justifier également du séjour d'un mois dans le canton. Le Valaisan établi hors du canton, qui ne remplit pas cette condition, ne reçoit pas de permis de chasse.

Il suit de là que le reproche fait à la loi valaisanne de violer les art. 4 et 60 de la Const. F. n'est pas fondé non plus. Cette loi ne viole ni l'égalité devant la loi (art. 4 de la Const. F.), ni le principe de l'égalité de traitement (art. 60). Les deux principes sont respectés, puisque l'accomplissement des mêmes conditions est exigé de chacun indifféremment. F. f. 1903 V 29, cf. nº **2104**.

2112. II. Lorsqu'un étranger est établi dans un canton suisse au bénéfice d'un traité d'établissement de la Suisse avec son pays d'origine qui lui assure le droit d'être traité à l'égal d'un citoyen en Suisse, le gouvernement d'un autre canton ne saurait se fonder sur sa qualité d'étranger pour lui refuser un permis de chasse.

CF. en 1899, confirmant la jurisprudence suivie par lui jusqu'alors. Cette décision a été provoquée par le recours d'un Italien auquel le gouvernement du canton des Grisons prétendait refuser un permis parce qu'il était étranger [1]). F. f. 1900 II 294.

2113. III. Le Conseil d'Etat du canton de Vaud avait décidé, en 1888, que les ressortissants fribourgeois qui n'étaient pas propriétaires fonciers dans le canton de Vaud n'obtiendraient, dans ce dernier canton, que des permis de chasse expirant au 25 novembre 1888, tandis que les ressortissants vaudois peuvent chasser jusqu'au 15 décembre. Le gouvernement vaudois prétendait justifier sa décision en

---

[1]) Cf. aussi supra II nºˢ **526**, **683**.

alléguant ce qui suit: Un concordat de 1864 a assuré la réciprocité entière entre les deux cantons, en matière de chasse. Or, le canton de Fribourg a fixé pour la chasse une période notablement plus courte que Vaud; en conséquence, ce dernier canton a jugé nécessaire de n'accorder les permis de chasse que pour la durée pendant laquelle les chasseurs vaudois peuvent chasser dans le canton de Fribourg.

Le CF. a déclaré fondé (24 novembre 1888) un recours dont il avait été saisi contre cette mesure par R. de Weck, citoyen fribourgeois. Motifs :

Aux termes de l'art. 2 de la LF. sur la chasse, applicable en l'espèce, les cantons ne sont pas libres de faire une différence entre leurs propres ressortissants et ceux d'autres cantons, tout aussi peu qu'ils ont la faculté de faire dépendre le permis du fait de l'établissement dans le canton [1]). F. f. 1888 IV 716.

2114. IV. La légation italienne a adressé au CF. une réclamation contre l'art. 38 de la loi sur la chasse revisée, en 1877, par le canton des Grisons, cette loi imposant aux étrangers une patente de chasse passablement plus élevée que celle qui est exigée des citoyens suisses.

Là-dessus, le CF. a invité (17 novembre 1884) le gouvernement grison à ne plus réclamer des ressortissants italiens réellement établis dans son canton des taxes de permis de chasse plus élevées que celles que paient les ressortissants suisses [2]). F. f. 1885 II 762, 447.

2115. C'est au chasseur de veiller à ce que ses chiens ne chassent pas le gibier dont la chasse est interdite; sinon, les prescriptions légales destinées à protéger le gibier de montagne deviendraient illusoires. C'est pourquoi le CF. a écarté, comme mal fondé, le recours de deux chasseurs frappés d'une amende par les tribunaux d'un canton, parce que leurs chiens avaient poursuivi un chevreuil [3]), alors que la chasse au gibier de montagne était fermée. Le fait que les chasseurs eux-mêmes avaient fait la chasse au gibier de plaine, ainsi qu'ils en avaient le droit, ne pouvait pas leur servir d'excuse. F. f. 1881 II 79.

---

[1]) Cf. cependant no 2111.

[2]) L'on doit admettre, par contre, le droit d'un canton d'établir, pour le taux de la taxe perçue pour un permis de chasse, une différence entre les chasseurs domiciliés dans le canton et ceux qui n'y sont pas domiciliés.

[3]) Cf. no 2119.

2116. L'art. 6 du règlement bernois sur la chasse, qui a obtenu l'approbation du CF., dispose que :

> Il est permis au propriétaire du sol ou à celui qui a l'usage du sol de tuer ou de prendre, ou de faire tuer ou prendre par ses fermiers ou ses gens, tout gibier qui cause du dommage à sa propriété, dans l'intérieur des limites de celle-ci, à l'exclusion des forêts et des pâturages communaux ou privés, et sans emploi de chiens, ainsi que sous réserve des dispositions générales de police et des restrictions statuées par le présent règlement.

A l'occasion d'un cas particulier, on a prétendu que cette prescription était contraire à la LF. du 17 septembre 1875, et ne pouvait, par conséquent, demeurer en vigueur. Le CF. et l'AF. n'ont pas admis cette manière de voir et ont écarté, l'AF. par arrêté du 20 décembre 1878, un recours dirigé contre l'application de l'art. 6 précité.

Les Chambres n'ont pas donné suite, non plus, à une décision du CE., qui avait invité le CF. à déterminer, par voie de règlement, les conditions moyennant lesquelles un propriétaire est en droit de tuer sur son propre fonds du gibier qui lui a causé un dommage.

Voici en quels termes la question a été traitée dans le rapport du CF. à l'AF., du 26 novembre 1878 :

> En dehors de l'art. 17, al. 3, ainsi conçu :
>
> Lorsque les moineaux, les étourneaux ou les grives font irruption dans les vignes, il est permis au propriétaire de les tuer en automne, aussi longtemps que la vendange n'est pas terminée.

la LF. du 17 septembre 1875 ne dit absolument rien au sujet du droit du propriétaire de tuer sur son propre fonds l'animal qui lui cause du dommage.

Faut-il inférer de cette disposition, ainsi que du silence de la loi à d'autres égards, que le droit accordé au propriétaire dans le canton de Berne est en contradiction avec la LF. ? Tel n'est point l'avis du CF. Les oiseaux mentionnés ci-dessus sont placés sous la protection de la Confédération; il est absolument défendu de les tuer, sauf l'exception prévue et qu'il était nécessaire de prévoir. Mais, quant aux animaux malfaisants ou carnassiers et au gibier, le fait que la loi ne parle pas de leur destruction licite par le propriétaire lésé, ce fait peut et doit être interprété en faveur du droit des cantons de permettre cette destruction dans les limites d'une application loyale de la LF.

En effet, qu'un propriétaire trouve dans sa basse-cour un renard tuant ses poules, lui sera-t-il interdit de détruire le malfaiteur? Devra-t-il préalablement demander permission à l'autorité cantonale ou faire organiser une battue par un certain nombre de chasseurs de confiance? S'expose-t-il, en ne le faisant pas, à des poursuites et à des pénalités? Evidemment, une telle application de la loi serait le moyen de la rendre odieuse à toute la classe des agriculteurs.

D'autre part, il faut bien reconnaître que des dispositions trop complaisantes pourraient favoriser singulièrement de nombreux abus. C'est donc aux cantons désireux d'assurer ce droit qu'il appartient de l'entourer de toutes les garanties désirables. Or, il paraît au CF. que c'est ce que l'on a fait dans l'art. 6 du règlement bernois. Quant à apprécier les circonstances de chaque cas particulier, c'est affaire des tribunaux. F. f. 1878 IV 336; 1879 II 89; 1880 II 201.

2117. Plusieurs gouvernements cantonaux ont cru devoir interpréter l'art. 4 de la LF. sur la chasse dans ce sens que des permis de chasse peuvent être délivrés pour toute une saison en vue de la destruction de certains animaux, spécialement du renard. Ces gouvernements, déférant aux demandes qui leur étaient adressées par des groupes de chasseurs, ont créé, après la fermeture de la chasse, une catégorie nouvelle de permis, que l'on peut se procurer plus ou moins aisément, ce qui a provoqué des réclamations auprès de l'autorité fédérale.

C'est pourquoi, dans une circulaire adressée aux cantons le 12 janvier 1877, le CF. leur a fait observer ce qui suit :

D'après la loi, la chasse générale doit être fermée le 15 septembre. L'art. 4 de la LF. ne vise que des circonstances tout exceptionnelles, auxquelles doivent correspondre des mesures exceptionnelles aussi. Accorder sans nécessité évidente les autorisations pour cas extraordinaires que cet article mentionne, c'est ouvrir la porte à de nombreux abus. C'est surtout la création de permis donnant le droit de chasser pendant plusieurs mois en dehors de la saison légale que l'on doit considérer comme inadmissible; dès que cela devient une institution régulière, il n'y a aucune raison de ne pas accorder le permis à tous ceux qui ont le droit de demander le permis ordinaire prévu à l'art. 2 de la loi, et l'on en arrive ainsi inévitablement, sous une forme déguisée, à prolonger la chasse bien au-delà du temps légal, ce qui signifie qu'il n'y a plus de limite à l'arbitraire et que les mesures prises pour la protection du gibier deviennent lettre morte. En consentant à suivre cette route, les

autorités fédérales et cantonales se verraient bientôt dans l'impossibilité de surveiller le régime de la chasse et de faire exécuter les lois et ordonnances y relatives.

Par ces motifs, le CF. invite tous les gouvernements cantonaux à s'en tenir strictement à l'interprétation littérale de l'art. 4 de la loi, d'après laquelle l'ordre ou la permission de chasser les animaux malfaisants ou carnassiers, ainsi que le gibier, lorsqu'il est trop abondant et cause du dommage, doit toujours avoir le caractère d'une mesure exceptionnelle et être absolument justifiée par les circonstances.

Il va sans dire que les permis délivrés contrairement à cette interprétation littérale doivent être immédiatement retirés.[1])

F. f. 1877 I 53; 1878 II 99.

Voici, toutefois, ce qu'a dit, à ce propos, la commission de gestion du CN. pour 1877, dans son rapport, du 23 mai 1878 (Aepli) :

On devrait bien laisser aux gouvernements cantonaux le soin d'apprécier comment doit être organisée la chasse aux animaux malfaisants, en particulier aux renards. On peut être assuré que ce sont eux qui connaîtront le mieux les conditions particulières des diverses contrées et, partant, le mode le plus convenable à employer pour détruire les animaux de cette espèce.

Bundesblatt 1878 II 854 (ce passage n'a pas été reproduit dans la traduction française du rapport).

2118. La LF. du 17 septembre 1875 sur la chasse et la protection des oiseaux ne contient, il est vrai, aucune disposition spéciale autorisant les cantons à restreindre les périodes de chasse fixée par elle[2]). Mais, si l'on se demande ce que peut bien avoir en vue l'art. 10 de la loi, qui reconnaît à la Confédération et aux cantons le droit d'interdire, par des arrêtés spéciaux et pour un temps plus ou moins long, la chasse dans certaines parties du territoire ou la chasse de certaines espèces de gibier, on ne peut attribuer à cette disposition d'autre objectif que de protéger le gibier dans certaines parties de territoire dépeuplées, ces parties dépeuplées devraient-elles

---

[1]) Cf. l'observation du CF. dans son rapport du 26 nov. 1878, au sujet d'un recours concernant un délit de chasse: La disposition de l'art. 4, al. 2, de la LF. vise évidemment une grande chasse, une battue générale organisée dans le but de détruire un grand nombre d'animaux causant des dégâts et qu'il s'agit de poursuivre et de détruire jusque dans leurs retraites. F. f. 1878 IV 338; 1893 II 244 (art. 4 et 16); 1895 I 816; 1897 II 143; 1898 I 830; 1899 I 690; 1900 II 294; 1902 II 540. F. f. 1877 I 55; 1878 II 99.

[2]) Cf. toutefois, pour la chasse au gibier dans les hautes régions, les art. 12 et 14 de la LF., R. O. n. S. II 26.

s'étendre même sur un canton tout entier. Or, si la Confédération ou les cantons jugent utile, pour atteindre ce but, qui est à la base de la LF. tout entière[1]), de mettre le ban, non pas seulement sur certaines espèces de gibier, mais bien sur toutes les espèces, on ne peut pas les accuser d'enfreindre la loi. La réduction de la période de la chasse n'est pas autre chose qu'un ban de cette nature, et c'est ainsi que plusieurs cantons ont restreint, à maintes reprises, la période de chasse fixée dans la loi, sans que la Confédération ait cru devoir intervenir. Citons, par exemple, Schaffhouse, où la chasse à la plume ne commence que le 1er octobre, au lieu du 1er septembre, jour indiqué dans la loi fédérale. De même, les lois sur la chasse dans les cantons de Lucerne et de Neuchâtel autorisent le gouvernement à restreindre, s'il le faut, la période de la chasse.

Si donc le gouvernement zurichois juge à propos de restreindre le temps pendant lequel la chasse est ouverte, il agit dans les limites de sa compétence.

On prétendra peut-être qu'en restreignant la période de la chasse on ne protège pas le gibier, mais qu'on lui nuit plutôt, attendu que les animaux nuisibles en détruisent bien plus que les chasseurs, mais l'argument perd toute valeur par le fait que l'art. 4 de la LF. donne aux autorités cantonales le droit d'ordonner ou de permettre la chasse aux animaux malfaisants ou carnassiers, même lorsque la chasse est fermée.

CF., le 18 sept. 1891, écartant comme mal fondé le recours Scheuchzer et cons. contre un arr. du gouvernement zurichois, du 30 juil. 1891, qui avait fixé du 1er oct. au 15 nov. l'époque de la chasse. F. f. 1891 IV 508. Même décision du CF. dans l'arr. du 3 sept. 1896, écartant comme mal fondé le recours de R.-E. Roguin contre l'arrêté du gouvernement vaudois, du 31 août 1876, fixant au 7 sept., au lieu du 1er sept., l'ouverture de la chasse aux lièvres des alpes, aux gallinacées des montagnes et aux carnassiers des hautes régions. F. f. 1896 III 1103; 1897 II 144. — Cf. aussi la décision, prise en 1898 dans le canton des Grisons, de reporter à la période du 20 septembre au 20 octobre la chasse au gibier des hautes régions. Cette décision n'est pas entièrement conforme aux prescriptions des art. 12 et 14 de la LF. Il est vrai de dire qu'elle avait obtenu l'assentiment du CF., F. f. 1899 I 689.

2119. Le canton d'Appenzell Rh.-ext. ayant, en 1899, demandé si les chevreuils appartenaient au gibier de montagne ou au gibier de plaine, le CF. a répondu comme suit:

---

[1]) Cf. supra p. 9.

Le chevreuil ne figure pas parmi les animaux qu'énumère l'art. 11 de la LF. du 17 septembre 1875, comme animaux dont la chasse est autorisée dans la haute région, et, partant, il ne peut appartenir à cette catégorie. Par conséquent, la chasse au chevreuil rentre dans la chasse générale, qui commence le 1er septembre pour finir le 15 décembre.

En revanche, l'art. 14 prévoit le cas que des cerfs et des chevreuils peuvent se trouver dans la haute région et il autorise la chasse au gibier de cette nature s'y trouvant du 1er septembre au 1er octobre.

La difficulté de l'application de la loi réside dans la fixation de la limite entre la haute région et la plaine. En considération du fait que la partie du canton d'Appenzell Rh.-ext. qui se trouve dans la haute région forme le district franc de ce canton, où toute chasse est interdite, et que le reste du canton consiste en pays de montagne, on doit décider que la chasse aux chevreuils dans le canton d'Appenzell Rh.-ext. rentre dans la chasse au gibier de plaine.

F. f. 1890 II 502; cf. F. f. 1902 II 542 (chevreuils et cerfs dans les Grisons).

2120. La LF. sur la chasse ne parle de chiens de chasse que pour en régler l'emploi pendant la chasse; elle ne contient aucune disposition régissant le fait même d'avoir des chiens de chasse. Défendre d'entretenir des chiens de chasse, ce serait rendre impossible leur emploi pour la chasse à la plume, ce qui serait aller trop loin, selon l'avis émis en 1894 par le CF. Les chiens courants, surtout ceux qui chassent souvent seuls et en toute saison, sont, il est vrai, nuisibles au gibier, surtout aux lièvres et aux chevreuils. Pour prévenir les dommages qu'ils peuvent causer, il suffit d'adopter une disposition semblable à celle que le canton de Schaffhouse a inscrite dans son règlement d'exécution (article 11) et qui interdit l'emploi de chiens courants pour la chasse.

F. f. 1895 I 816; 1898 II 830; 1900 II 295; 1902 II 542.

Chapitre 8.

L'interdiction du mode d'abatage consistant à saigner les animaux sans les avoir préalablement étourdis.[1])

Const. F. art. 25bis, ajouté le 22 déc. 1893, R. O. n. S. XIII 1015. [2])

2121. Par circulaire du 9 février 1894, le CF. a invité les gouvernements cantonaux à faire en sorte que l'on applique dans tous les cantons le nouvel article 25bis de la Const. F. interdisant d'abattre les animaux de boucherie sans les étourdir avant de les saigner, disposition additionnelle qui était entrée en vigueur le 22 décembre 1893. Le CF. a ajouté qu'il s'en remettait, en toute confiance, à l'initiative des autorités cantonales pour les mesures appropriées à prendre à cet effet. Il a prié cependant les gouvernements cantonaux de lui faire rapport, le plus tôt possible, sur les dispositions qu'ils auraient arrêtées pour assurer le respect de l'interdiction formulée désormais par la Const. F.

Cf. F. f. 1894 I 199.

2122. Le 14 février 1894, le comité central des sociétés suisses protectrices des animaux, a adressé à l'AF. une pétition lui demandant :

1° de charger le CF. de présenter à l'AF. un projet de loi tendant à assurer d'une manière uniforme dans tous les cantons l'exécution de l'article constitutionnel qui interdit que l'on saigne les animaux de boucherie avant de les avoir étourdis;

2° de déclarer obligatoires dans cette loi, tant pour les chrétiens que pour les Israélites, les différents modes justifiés par l'expérience pour étourdir les animaux de boucherie.

Adoptant la proposition du CF., l'AF. a passé à l'ordre du jour sur cette pétition, le 3 avril 1895. Le CF. avait fait observer ce qui suit, dans son rapport du 16 novembre 1894:

---

[1]) Cf. supra III n° 1028.

[2]) Cf. supra II p. 164, chiffre VII, 238, chiffre 10.

Sauf Genève, tous les gouvernements cantonaux se sont empressés de faire connaître au CF. les mesures qu'ils ont prises pour faire observer l'interdiction du mode d'abatage dit Schächten, que porte aujourd'hui la Const. F. Ces mesures consistent en ordonnances spéciales promulguées ou en dispositions spéciales ajoutées aux lois ou règlements déjà en vigueur sur la protection des animaux, la police des abattoirs, etc., ou enfin en instructions spéciales données aux autorités de police, inspecteurs des abattoirs, etc. [1])

Tous ces décrets contiennent ou rappellent expressément des dispositions pénales réprimant les contraventions à l'interdiction de saigner les animaux de boucherie avant de les avoir étourdis. Seuls Fribourg et Nidwalden ne prévoyaient aucune pénalité. Le CF. a invité les gouvernements de ces deux cantons à combler cette lacune.

Par office du 15 juin 1894, le Conseil d'Etat de Genève a fait savoir au CF. qu'il avait confié l'étude de cette question à une commission spéciale. Le 16 octobre, il annonçait que cette commission étudiait pratiquement un nouveau système préconisé par un M. Calame de Ste-Croix (Vaud), et déjà expérimenté à Neuchâtel. « Nous serons donc sous peu » — ajoutait le gouvernement — « en état de vous indiquer quelles sont les mesures que nous avons prises pour appliquer le nouvel article de la Const. F. »

Là-dessus, le CF. a, de nouveau, invité le gouvernement genevois à prendre, sans retard, les mesures nécessaires pour faire observer l'interdiction constitutionnelle en cause.

Dans cet état de choses, l'on ne saurait prétendre qu'il y ait eu mauvais vouloir de la part des cantons. La seule question qui se pose est de savoir si les mesures prises par ces derniers suffisent pour assurer, d'une manière convenable, l'interdiction de saigner les animaux de boucherie avant de les avoir étourdis.

Sous ce rapport, nous croyons qu'on ne devrait pas se hâter de porter un jugement.

Il y a, en effet, recours au gouvernement cantonal et, le cas échéant, au CF. contre les décisions ou les mesures prises par les autorités inférieures de police des cantons qui pourraient se montrer négligentes ou peut-être même récalcitrantes dans la mise à exécution de l'interdiction dont nous parlons ici.

Jusqu'ici, une seule plainte de ce genre est parvenue à notre connaissance. Elle provenait du canton de Neuchâtel et visait le mode d'abatage usité à la Chaux-de-Fonds. Il résulte de la réponse faite à cette

---

[1]) Cf. aussi la *Revue du droit suisse*, 1895, n. S. XIV p. 436-440; XV p. 423,424.

réclamation par le Conseil d'Etat de Neuchâtel que les communautés israélites ont été autorisées à abattre le bétail d'après leur rite jusqu'à la fin du mois d'août, pour leur permettre d'expérimenter, pendant ce temps, certains appareils destinés à l'abatage du bétail. Dans le courant du mois de septembre, les Israélites n'ont plus abattu de bétail selon leur rite, mais, vers la fin du même mois, ils s'adressèrent au gouvernement pour lui demander de leur accorder un nouveau sursis avant d'appliquer l'art. 25bis de la Const. F. A l'appui de leur demande, ils citaient le fait que, dans les cantons de Vaud et de Genève, les communautés israélites n'avaient pas encore été mises en demeure de se conformer au nouvel article consitutionnel. Ils disaient, en outre, que l'inventeur Calame aurait bientôt perfectionné son appareil d'abatage au point que son emploi ne laisserait plus rien à désirer. Par ordre du Conseil d'Etat, le chef du service sanitaire cantonal assista aux expériences auxquels se sont livrées les communautés israélites. A ce sujet, il présenta au gouvernement un rapport duquel il résulte que, moyennant quelques légères modifications, l'appareil Calame répondra aux exigences de l'art. 25bis de la Const. F.

Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat crut devoir proroger, *une dernière fois*, jusqu'à fin octobre le sursis qu'il avait accordé aux communautés israélites pour se conformer aux dispositions de l'article constitutionnel 25bis, en les informant que, sous aucun prétexte, ce délai ne pourrait être dépassé.

Lorsque, ensuite d'une nouvelle demande de sursis, le Conseil d'Etat se montra néanmoins disposé à accorder encore à ces communautés un délai jusqu'au 1er janvier 1895, nous lui avons fait savoir que, dans aucun cas, l'autorité fédérale ne pourrait y consentir.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat a fait observer que les mesures à prendre pour assurer l'application de la disposition constitutionnelle ont un caractère général et ne doivent pas être limitées aux communautés israélites. « Il conviendrait peut-être, dit-il, que, pour faciliter cette application, la Confédération édictât des dispositions réglementaires applicables à l'ensemble du territoire suisse. »

Le gouvernement de Neuchâtel a donc soulevé, dans sa réponse, et pour des raisons d'opportunité, la même question que le comité central des sociétés suisses pour la protection des animaux a résolue d'emblée affirmativement.

Dans son rapport du 10 mars 1894, le gouvernement de Thurgovie va plus loin encore; il se prononce catégoriquement en faveur d'une LF., attendu qu'à ses yeux le mode adopté, qui consiste à laisser aux cantons le soin de veiller à l'exécution du nouvel article coustitutionnel, n'est pas dans l'intérêt d'une procédure uniforme.

Nous reconnaissons qu'en cas de recours une LF. sur les moyens d'abatage autorisés en Suisse faciliterait peut-être notre tâche. Faciliterait, mais rien de plus. En effet, l'interdiction « de saigner les animaux de boucherie sans les avoir étourdis préalablement, à quelque espèce qu'ils appartiennent », peut être contrôlée d'une manière tout à fait efficace et sûre, encore que les dispositions législatives ou réglementaires sur le mode de procéder dans les abattoirs et pour l'abatage des animaux en général soient édictées par les cantons et par les communes. L'expérience le démontrera. Si — ce que nous paraît absolument improbable – l'on devait reconnaître, dans la suite, que l'interdiction statuée à l'article 25bis de la Const. F. ne saurait déployer tous ses effets et recevoir son exécution pleine et entière sans le secours d'une loi fédérale d'exécution, nous serions les premiers à vous proposer d'édicter une loi de ce genre. Dans ce cas, en effet, la Confédération aurait incontestablement le droit et le devoir de promulguer une loi pour assurer la stricte observation de l'article 25bis. Mais encore faudrait-il que le législateur fédéral se bornât aux dispositions propres à réaliser ce but. La Confédération n'est pas, que nous sachions, compétente pour statuer, en vertu de l'article 25bis et de la Const. F. actuelle, des prescriptions générales positives sur l'abatage des animaux, prescriptions qui ne seraient qu'indirectement en rapport avec l'interdiction même, ou pour élaborer une loi sur la police des abattoirs, l'inspection de la viande, etc., comme le voudrait le comité central des sociétés pour la protection des animaux, pas plus qu'elle ne le serait pour promulguer une loi sur la police des denrées alimentaires. [1])

Nous ne croyons pas non plus que, par son arrêté du 22 décembre 1893, l'AF. ait chargé le CF. d'élaborer et de lui soumettre un projet de loi ou de règlement fédéral pour l'exécution de l'article 25bis de la Const. F., ou qu'elle l'ait autorisé à édicter, de son chef, des prescriptions à cet effet, obligatoires sur tout le territoire de la Confédération, et que nous soyons tenus de nous acquitter d'un mandat conféré au CF. par la constitution. Nous estimons, au contraire, qu'en invitant les gouvernements cantonaux à prendre immédiatement les mesures nécessaires pour assurer l'exécution de l'article 25bis et à nous faire rapport nous avons rempli, dans son intégrité, le mandat que vous nous avez conféré. Le résultat obtenu a, d'ailleurs, prouvé, à l'évidence, que les autorités cantonales ont compris le point de vue auquel nous nous plaçons et qu'ils

---

[1]) Quant à la compétence législative de la Conf. découlant de l'art. 69bis (adjonction faite à la Const. F. le 15 oct. 1897, supra II p. 165, chiffre IX), cf. le projet d'une LF. sur le contrôle des denrées alimentaires, du 28 fév. 1899, F. f. 1899 I 506. (Rés. Dél. AF. juin 1903, nº 8.)

l'ont respecté. A l'exception de Thurgovie, aucun gouvernement cantonal n'a émis le moindre doute à cet égard.

Ce serait d'ailleurs une grave méprise que d'en émettre un, surtout en se plaçant au point de vue des *principes*.

Outre l'art. 25bis, la Const. F. suisse contient un grand nombre d'articles rédigés sous la forme d'interdictions, articles dont l'application, confiée à la Confédération, n'a exigé, jusqu'ici, aucune disposition fédérale d'exécution, soit législative, soit réglementaire. On s'est contenté de laisser au CF. ou au TF., de concert avec les autorités cantonales compétentes, le soin de veiller à l'application de l'article constitutionnel, en leur qualité d'autorités supérieures de surveillance ou de recours. A titre d'exemple, nous citons les articles suivants de la Const. F.: l'article 49, interdisant toute mesure de contrainte en matière confessionnelle, toute pénalité pour cause d'opinion religieuse, toute restriction quelconque des droits civils ou politiques par des prescriptions ou conditions de nature ecclésiastique ou religieuse; l'article 51, interdisant l'action des Jésuites; l'article 52, interdisant de fonder de nouveaux couvents ou ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés; l'article 58, interdisant l'établissement de tribunaux extraordinaires et abolissant la juridiction ecclésiastique; l'article 59, interdisant la recherche du débiteur et le séquestre de ses biens pour réclamations personnelles ailleurs qu'à son domicile, et abolissant la contrainte par corps; l'article 65, interdisant la peine de mort pour cause de délits politiques, et les peines corporelles.

Sur tous ces points, la Confédération a prononcé des interdictions que les cantons sont tenus d'observer, placés qu'ils sont sous la surveillance des autorités fédérales. Mais on n'a pas conféré, par le fait, à la Confédération le mandat ou le pouvoir de promulguer, sur toutes ces matières, des dispositions législatives positives, affirmatives, tels un code de procédure, une loi ecclésiastique, etc.

Il en est de même de l'interdiction du mode d'abatage israélite. Aussi longtemps que la législation pénale et la police en général, notamment la législation sur la salubrité publique, la police des denrées alimentaires, la police des abattoirs, la protection des animaux, sont du ressort des cantons, et non de la Confédération, il manque, à cette dernière, la compétence nécessaire pour édicter des prescriptions législatives sur la matière, attendu que ces prescriptions sortiraient du cadre tracé par l'article constitutionnel et par la nécessité même d'en assurer l'exécution.

En conséquence, nous estimons que, pour des motifs d'ordre constitutionnel et de nature pratique, il n'y a pas lieu de donner suite à la pétition du comité central des sociétés suisses pour la protection des animaux. F. f. 1894 IV 173: Rés. Dél. AF. avril 1895, no 17.

2123. Par lettre du 1er juillet 1896, le comité central de la société suisse pour la protection des animaux, à Zurich, a dénoncé au CF. le fait qu'à Genève l'interdiction de l'abatage selon le rite israélite n'était pas strictement observée. Interpellé à cet égard, le Conseil d'Etat de Genève a répondu que quelques bouchers israélites pratiquaient une méthode permettant d'opérer la saignée et l'abatage simultanément. Une expertise à laquelle on procéda par ordre du Département fédéral de l'Intérieur, à la suite d'une nouvelle pétition de la société protectrice des animaux, établit que la saignée précédait l'étourdissement. C'est pourquoi le CF. a décidé, le 19 janvier 1897, de demander au Conseil d'Etat de Genève de faire supprimer immédiatement ce mode d'abatage. Là-dessus, le grand rabbin de Genève, M. Wertheimer sollicita du CF. un sursis à l'exécution de cet arrêté; le 2 février, le CF. fit droit à cette requête, sur l'assurance que lui donna le grand rabbin de lui faire parvenir un mémoire circonstancié. Dans cette pièce, l'on demandait un nouveau délai pour permettre aux Israélites habitant Genève, soit de trouver un mode d'abatage compatible à la fois avec la Const. F. et leur rite, soit de prendre les mesures nécessaires pour faire abattre leur bétail à l'étranger. Le CF. accorda à cet effet un dernier délai expirant fin mars 1897.

Par office du 14 avril 1897, le Conseil d'Etat de Genève a fait savoir au CF. que, depuis le commencement du même mois, les Israélites habitant Genève faisaient abattre leur bétail à l'étranger, selon leur rite. F. f. 1898 I 530.

2124. Par lettre du 11 mars 1898, le comité de la section argovienne de la société protectrice des animaux a avisé le CF. qu'à Rheinheim on abattait régulièrement des animaux de boucherie pour les corporations israélites de Baden et de Zurich, et il a demandé aux autorités fédérales de mettre fin à cette pratique. Un rapport du gouvernement argovien a confirmé cette information et révélé, en outre, qu'à Thiengen également deux bouchers d'Endingen tuaient toutes les semaines pour cette commune suivant le mode israélite. Dans sa séance du 1er juin 1898, le CF. a décidé de ne pas entrer en matière sur cette requête. Motifs:

L'on ne saurait voir dans le procédé incriminé une infraction à l'art. 25bis de la Const. F., car la disposition qu'il contient a le caractère d'une mesure de police et cesse, dès lors, d'être applicable hors

du territoire suisse. Le boucher qui tue sur territoire étranger n'a d'autre obligation que de se conformer aux prescriptions en vigueur sur ce territoire; quel que soit le mode d'abatage employé et quelle que soit la personne qui l'emploie, du moment qu'elle opère au delà de la frontière, son activité ne tombe point sous le coup de la Const. F. La Confédération ne peut interdire aux Israélites qui habitent la Suisse de se rendre à l'étranger et d'y abattre du bétail d'après leur rite.

Quant à l'importation de la viande des animaux abattus, on ne saurait y voir davantage une violation de la constitution; le texte de la disposition constitutionnelle ne l'interdit point, ni l'esprit non plus de cette disposition, qui n'a pas été prise pour des raisons de police sanitaire. F. f. 1898 III 165.

Chapitre 9.

Mesures de police contre les épizooties.[1])

Const. F. 1874, art. 69; cf. Const. F. 1848, art. 59, R. O. I 20, n. S. I 21.

LF. conc. les mesures de police contre les épizooties, du 8 février 1872, et LF. complémentaire sur les mesures de police contre les épizooties, du 19 juil. 1873 (désinfection des wagons de chemins de fer destinés au transport du bétail, principe que les contraventions seront jugées par les tribunaux compétents du lieu où elles ont été commises). LF. du 1er juillet 1886, modifiant la LF. du 8 février 1872 conc. les mesures de police à prendre contre les épizooties (inspection par un vétérinaire du bétail importé de l'étranger. Création d'un fonds des épizooties), R. O. X 966, XI 213, n. S. IX 230. — Mess. et proj. de loi du CF. des 9 déc. 1870, 19 juil. 1873 et 28 mai 1886, F. f. 1870 III 1031; 1873 II 1017, III 446; 1886 II 509.

Règlement d'exécution édicté par le CF. le 14 oct. 1887, R. O. n. S. X 268 (ce règlement, art. 104, a abrogé un certain nombre de prescriptions réglementaires antérieures). Arr. du CF. du 15 déc. 1892, déclarant la pneumo-entérite du porc contagieuse, infectieuse et présentant un danger général, R. O. n. S. XIII 199, F. f. 1893 I 215; Arr. du CF. du 1er déc. 1893, modifiant l'art. 100 du règlement d'exécution (mesures de police sanitaire appliquées aux viandes et charcuteries de provenance étrangère), arrêté modifié à son tour par arr. du CF. du 13 fév. 1903, R. O. n. S. XIII 732, XIX 384, F. f. 1894 I 481. Instruction pour les vétérinaires à la frontière, adoptée par le CF., le 26 mars 1891, et remplaçant celle du 24 déc. 1886, R. O. n. S. IX 315, XII 50; l'art. 50 de cette instruction a été modifiée par arr. du CF. du 5 février 1892, du 18 juil. 1893, et du 14 déc. 1893 (taxes d'importation), R. O. n. S. XII 590, XIII 520, 997.

Arr. féd. du 1er juillet 1886: Le CF. est invité à procéder le plus tôt possible à la revision totale de la loi du 8 fév. 1872, conc. les mesures de police à prendre contre les épizooties, R. Post. n. S. 368. Cet arrêté ne figure pas dans la liste officielle, établie en 1902, des postulats qui n'ont pas encore été liquidés, F. f. 1902 I 361, 365; Arr. du CN. du 30 mars 1900, prenant en considération la motion suivante, présentée par M. Jenny et 17 autres députés:

« Le CF. est invité à présenter un rapport et des propositions sur la « question de savoir si, dans le but de rendre plus efficace la lutte « contre les épizooties, il ne conviendrait pas de reviser la LF. du 8 fé- « vrier 1872 sur les mesures de police à prendre contre les épizooties, « ainsi que les LF. du 19 juillet 1873 et du 1er juillet 1886. » R. Post. n. S. 573; cf. aussi R. Post. n. S. 290, 507 et F. f. 1903 I 245, puis encore R. Post. n. S. 3, 4, 36, 37, 96, 229, 322; Rés. Dél. AF. juillet 1886, nº 28, mars 1900, nº 53; F. f. 1902 II 89; 1903 I 247.

---

[1]) Cf. aussi supra II nos 786 et suiv., 882 et suiv.

2125. I. C'est aux cantons qu'appartient l'exécution des dispositions de la LF. concernant les mesures à prendre contre les épizooties, et l'autorité fédérale ne doit intervenir dans ce domaine que lorsqu'on lui dénonce des cas dans lesquels la loi est appliquée d'une manière défectueuse et inadmissible [1]) ou bien lorsqu'il s'agit de mesures embrassant le territoire de plusieurs cantons ou dirigées contre l'étranger.

CF. dans F. f. 1884 II 252. Cf. LF. du 8 fév. 1872, art. 2; LF. du 1er juil. 1886, art. 2.

II. Il est assurément dit par la LF. du 8 février 1872 que le soin de l'exécuter appartient aux cantons; mais le CF. n'en a pas moins, de par son droit de haute surveillance, la mission de veiller à ce qu'elle reçoive une application non seulement correcte, mais aussi uniforme.

CF., le 17 mars 1902, recours des fils de J. Jauch; cet arrêté a confirmé la pratique antérieure du CF., F. f. 1902 III 936, Première Edition IV p. 180, chiffre 2.

2126. Aux termes de la LF. du 8 février 1872, art. 2, l'exécution des dispositions de cette loi appartient aux cantons. Le CF., par contre, en surveille l'application stricte et uniforme et prend, s'il s'agit de mesures de sûreté embrassant le territoire de plusieurs cantons, les mesures nécessaires pour arriver à une entente commune. Pour l'accomplissement de ce mandat, le CF. est autorisé à désigner des commissaires et à leur confier des attributions officielles.

Or, l'expérience a démontré que la loi est appliquée d'une manière fort imparfaite. En particulier, il faut que les animaux importés en Suisse soient soumis à la frontière à un examen plus minutieux et rationnel, si l'on veut prévenir ou restreindre le plus possible l'importation d'épizooties. C'est pourquoi le CF. a jugé nécessaire qu'à son entrée en Suisse chaque animal soit visité par un vétérinaire diplomé, consciencieux et expérimenté, et que chaque pièce suspecte de maladie soit rigoureusement refusée. Une pareille visite à la frontière doit être effectuée d'une manière aussi identique que possible et avec des taxes

---

[1]) Cf. par ex. la défense d'importer du bétail dans le cant. d'Appenzell Rh.-int., défense que le CF. a prononcée en 1892, sans exception aucune, jusqu'à ce que le canton ait créé un régime convenable à l'égard de l'organisation de la police des épizooties et des mesures qu'elle réclamait. Cette interdiction a duré quatre mois, F. f. 1893 II 214.

uniformes et modiques, afin qu'il n'en résulte pas une entrave inutile pour le commerce. On ne saurait non plus exiger ce service des cantons, car quelques-uns seraient par là trop chargés et devraient s'imposer de trop grands sacrifices, tandis que d'autres, ayant des lieux d'importation peu nombreux, mais fréquentés, en retireraient un profit non mérité.

Guidé par ces considérations, le CF. a soumis à l'AF., par message du 28 mai 1886, un projet modifiant la LF. de 1872 (notamment les art. 2 et 7 de la loi). Ce projet met la visite du bétail à la frontière dans les attributions de la Confédération, laquelle a pour mission de protéger l'ensemble du pays. Il confie cette visite à des vétérinaires patentés, nommés par le CF. Ces vétérinaires ne sont pas des fonctionnaires fédéraux proprement dits, ayant un poste fixe, mais des experts appelés spécialement pour ce service à la frontière et qui, après avoir rempli leur mission, vaqueront de nouveau aux affaires de leur profession [1]).

Après avoir subi quelques modifications [2]), le projet du CF. a obtenu l'assentiment de l'AF. Il est devenu la LF. du 1er juillet 1886, entrée en vigueur le 1er janvier 1887. F. f. 1886 II 512.

2127. Les fréquentes apparitions en Suisse de la fièvre aphteuse importée d'Italie, d'Autriche ou de France, ont entraîné d'une façon permanente, depuis plusieurs années, l'interdiction totale ou partielle d'importer du bétail de ces pays en Suisse. Cette prohibition est pratiquée de la manière suivante: En application de l'article 2, alinéa 1, de la LF. concernant les mesures de police contre les épizooties, du

---

[1]) Cf. aussi supra I p. 589, chiffre 8. C'est à bon droit que la LF. conc. l'organisation du Dép. féd. de l'Agriculture, du 26 mars 1897, indique comme fonctionnaires fédéraux les vétérinaires de frontière aussi bien que le commissaire des épizooties, quitte à dire, à l'égard de ces vétérinaires (art. 3, dernier alinéa), que: les traitements des vétérinaires de frontière seront fixés par le CF. en proportion des services qu'on exige d'eux. Les instructions données par le CF., le 26 mars 1891, R. O. n. S. XII 50, déterminent plus exactement la situation juridique des vétérinaires de frontière, lesquels sont, en cas d'empêchement, remplacés à leurs frais par un suppléant qu'ils ont fait agréer du Dép. féd. de l'Agriculture.

[2]) Cf. par ex. l'art. 2 du proj. du CF.: Le CF. désigne et indemnise un nombre suffisant de vétérinaires patentés..... et l'art. 2 de la LF.: Après avoir demandé le préavis des gouvernements cantonaux intéressés, le CF. désigne un nombre suffisant de stations d'entrée du bétail, ainsi que de vétérinaires patentés chargés de cette inspection.....

8 février 1872, et sur la proposition du Département fédéral de l'Agriculture, le CF. interdit jusqu'à nouvel ordre l'importation du bétail à pied fourchu, en général, ou de certaines espèces déterminées de ce bétail. Dans l'arrêté du CF., le Département de l'Agriculture est autorisé à accorder exceptionnellement des permis d'importation sous certaines conditions restrictives, lorsque le canton intéressé, qui transmet et appuie la requête, s'engage à suivre les instructions du Département de l'Agriculture. Ces instructions visent notamment le cantonnement du bétail importé dans des écuries faciles à désinfecter, placées sous le contrôle constant de la police sanitaire, et la surveillance du bétail par la police sanitaire jusqu'à l'abatage. Les demandes de permis d'importation doivent être adressées, avec indication du bureau de douane d'entrée, aux autorités cantonales compétentes, lesquelles les transmettent, avec leur préavis, au Département fédéral de l'Agriculture. Ce département est, en outre, autorisé à remettre en vigueur une interdiction d'importation levée par arrêté du CF., dès qu'il est constaté que les instructions données ne sont pas suivies ou que la levée d'interdiction a eu pour résultat d'introduire des épizooties. Le Département prononce de son propre chef des interdictions dites de zones, restreintes à certains bureaux de douane sur une frontière déterminée, interdictions qu'il lève lorsque le danger de contamination est écarté [1]).

Par circulaires des 11 février et 28 mars 1898, le Département fédéral de l'Agriculture a fait savoir aux gouvernements cantonaux que, pour éviter l'importation de porcs abattus et tenir compte de la pénurie de bœufs et de taureaux de boucherie, il autorisait l'importation de porcs de boucherie vivants provenant de France, d'Autriche et d'Italie, ainsi que celle de bœufs et taureaux de boucherie provenant d'Italie, à destination des cantons qui en feraient la demande et s'engageraient à observer en tous points les conditions ci-après:

1o Le lieu de destination devra être station de chemin de fer et posséder des abattoirs *publics*, avec *écuries attenantes*. Les animaux importés devront y être abattus à bref délai, sans avoir été introduits d'une manière quelconque dans le commerce.

2o L'on devra effectuer le déchargement des animaux à la gare de destination en prenant toutes les précautions voulues, afin que les ani-

---

[1]) Cf. F. f. 1891 I 403, IV 510; 1893 III 672, 882; 1894 I 100, 226, II 466, III 281; 1895 I 838, III 504; 1896 I 672, IV 172.

maux importés n'entrent en contact ni directement ni indirectement avec du bétail indigène. Les wagons de chemin de fer ayant servi au transport devront être désinfectés après usage sous la surveillance du vétérinaire-délégué.

3° L'abattoir et les écuries devront être désinfectés au moins une fois par semaine sous la direction du vétérinaire-inspecteur.

La circulaire concernant l'importation des porcs, du 11 février 1898, ajoutait encore ce qui suit:

Les animaux devront être transportés par voiture depuis la gare jusqu'aux abattoirs ou écuries qui en dépendent. L'abatage devra avoir lieu dans les 48 heures au plus tard après l'arrivée.

Ne peuvent être considérés comme abattoirs et écuries d'abattoirs *publics* que les locaux qui sont à la disposition de tous les bouchers de l'endroit. Si une localité ne possède pas les installations convenables, aucune autorisation d'entrée ne pourra être donnée en sa faveur et les bouchers de l'endroit, s'ils désirent se pourvoir en porcs étrangers, devront les faire venir, après l'abatage et l'échaudage des animaux, des localités les plus rapprochées ayant obtenu l'autorisation.

En portant ce qui précède à la connaissance des gouvernements cantonaux, le Département les a priés d'inviter l'autorité cantonale chargée des affaires de police sanitaire du bétail à lui faire tenir les listes des localités qui pouvaient être mises au bénéfice des permis d'importation et à présenter des demandes séparées pour chaque pays de provenance, en indiquant les bureaux d'entrée.

Au surplus, il a recommandé expressément aux cantons d'exiger de plus en plus l'observation stricte de toutes les dispositions régissant la matière et de déférer les délinquants à l'autorité compétente pour application des dispositions pénales.

Par circulaire du 30 décembre 1898, le Département fédéral de l'Agriculture a avisé les gouvernements des cantons de Berne, Zurich, Bâle, Genève et Vaud, que, tenant compte de la diminution des cas de fièvre aphteuse en Italie et eu égard au manque de bétail de boucherie dans le pays, il autoriserait, à titre d'essai, l'entrée des bœufs et taureaux de boucherie, ainsi que des porcs de boucherie, à destination des abattoirs du chef-lieu de chacun de ces cantons.

En prenant cette décision, — ajoutait le Département —, nous admettons que ces abattoirs, comme les écuries qui y sont attenantes, présentent toutes les garanties voulues au point de vue de la surveillance sanitaire vétérinaire et que toutes les mesures nécessaires seront

prises pour assurer l'abatage des animaux importés dans les quatre jours au plus tard après leur importation. Nous ajoutons que l'importation ne peut s'effectuer que par les bureaux de douane de Chiasso et de la Plaine.

Dans sa séance du 5 janvier 1899, le Conseil d'Etat du canton de Berne a pris connaissance de l'autorisation d'importer donnée par le Département fédéral de l'Agriculture pour la ville de Berne, et, sur la proposition de la Direction cantonale de l'Agriculture, il a décidé que l'importation de bœufs et de porcs gras serait subordonnée à l'accomplissement exact des conditions suivantes:

1. L'importation doit être effectuée conformément aux prescriptions du règlement cantonal du 11 mai 1898, concernant l'importation du bétail de boucherie de provenance étrangère.

2. Tout le bétail doit être introduit par le bureau de douane de Chiasso.

3. L'abatage doit avoir lieu au plus tard 4 fois 24 heures après l'arrivée des animaux aux abattoirs.

4. La maison Pulver frères, à Berne, est seule autorisée à importer le bétail visé par le présent arrêté.

La commune de Berne devra placer à ses frais les abattoirs de la ville sous la surveillance permanente de la police sanitaire, en vue de la mise à exécution des dispositions spéciales qu'édictera la Direction de l'Agriculture.

6. Les contraventions aux dispositions ci-dessus seront punies du retrait du permis d'importation, et le ou les contrevenants seront, en outre, déférés au juge.

Par arrêté du 23 février 1899, le Conseil d'Etat du canton de Berne a écarté une demande de Straub-Gasser, ainsi que les requêtes analogues présentées par J. Battegay, à Bienne, Berchtold & Steller, à Wangen, et J. Giacobino & Cie, à Genève.

Les requérants demandaient d'être mis au bénéfice de l'autorisation d'importer accordée à Pulver frères, s'engageant à observer strictement les prescriptions spéciales émises à cet égard.

Le Conseil d'Etat a fondé sa décision sur les motifs que voici:

La maison Pulver frères n'a jamais contrevenu aux prescriptions cantonales sur la police des épizooties; elle offre toutes les garanties désirables, soit au point de vue moral, soit au point de vue économique, pour l'observation des conditions fixées.

La dite maison ne livre du bétail que sur commande, ce qui, au point de vue de la police des épizooties, est le seul mode de procéder admissible, par le fait que, dans ce cas, le bétail est abattu peu après son arrivée et qu'il ne produit pas d'encombrement dans les écuries des abattoirs, de sorte que celles-ci peuvent être fréquemment nettoyées et désinfectées.

Dans le cas très improbable où les abattoirs de la ville de Berne, malgré la surveillance serrée dont ils sont l'objet, deviendraient un foyer d'épizooties, les propriétaires de bétail lésés sans qu'il y ait de leur faute n'auraient à actionner en justice qu'une seule maison d'importation, au lieu d'en avoir à poursuivre plusieurs.

Du reste, étendre à d'autres personnes l'autorisation accordée, ce ne serait pas agir dans l'intérêt d'une police des épizooties correcte, sévère et consciente de son but.

La-dessus, la maison *Röthlisberger et fils, à Langnau,* demanda à la Direction de l'Agriculture du canton de Berne l'autorisation d'importer du bétail de boucherie italien (porcs et bœufs) à destination de Berne, Thoune, Bienne et Berthoud.

Par office du 28 avril 1899, la Direction de l'Agriculture a répondu comme suit à cette requête:

Pour des motifs tirés de la police des épizooties, le Conseil d'Etat a décidé, le 5 janvier 1899, de n'accorder qu'à une seule maison de la place l'autorisation d'importer du bétail de boucherie à destination de Berne; le 30 mars 1899, le gouvernement cantonal a pris une nouvelle décision aux termes de laquelle l'approvisionnement des villes de Bienne, Berthoud et Thoune aura lieu par les soins d'une seule maison pour chacune de ces localités. Les autorités compétentes de ces communes ont déjà fait leur choix quant aux maisons auxquelles elles veulent confier l'importation du bétail, de sorte que la demande de la maison Röthlisberger et fils ne peut être prise en considération.

Chacun sait que les maisons mises au bénéfice de permis d'importation sont responsables civilement de tout le dommage qui pourrait résulter de l'introduction d'une épizootie, et les dispositions restrictives adoptées en vue de l'importation se justifient déjà par cette considération que les propriétaires lésés n'auraient à actionner en justice qu'un seul répondant au lieu de plusieurs. En outre, grâce aux dispositions actuelles sur l'importation, la durée du séjour des animaux importés dans les écuries des abattoirs peut être contrôlée très exactement, et cette considération entre d'autant plus en ligne de compte que, grâce à un abatage rapide, maint foyer d'épizootie sera éteint à son début, durant la période d'incubation.

L'encombrement périodique des écuries des abattoirs, des difficultés surgissant au sujet du prompt abatage de toutes les pièces de bétail provenant de l'étranger, et de la désinfection fréquente et complète des écuries, tels seraient les résultats de la libre importation. Il est évident que, dans ces conditions, le danger de la propagation des épizooties serait considérablement augmenté; en conséquence, nous devons refuser d'accorder de nouveaux permis d'importation.

Par mémoires du 24 mars et du 29 mai 1899, G. Straub-Gasser et Röthlisberger et fils ont recouru au CF. contre la décision précitée. Ils ont conclu à l'annulation de l'arrêté par lequel le Conseil d'Etat du canton de Berne avait décidé qu'une seule maison ou une seule personne pour chaque ville serait admise à importer du bétail de boucherie italien à destination des villes de Berne, Thoune, Bienne et Berthoud. Ils alléguaient, à l'appui, que la mesure incriminée par eux impliquait une atteinte portée arbitrairement à la liberté de commerce et d'industrie et une violation du principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Ils déniaient toute valeur à l'argument consistant à dire que les propriétaires de bétail éventuellement lésés n'auraient à actionner qu'un seul répondant au lieu de plusieurs, ajoutant qu'une considération de ce genre ne rentrait pas dans les mesures de police sanitaire contre les épizooties, prévues à l'art. 31, lettre *d*, de la Const. F.

Le Département fédéral de Justice et Police a demandé l'avis du Département fédéral de l'Agriculture, tant sur la question générale de savoir si une police sûre des épizooties demeurerait possible sous le régime de la libre concurrence des importateurs que sur diverses questions spéciales relatives à la police des épizooties. La réponse du Département de l'Agriculture, du 30 mai 1899, porte, en substance, ce qui suit:

Les trois Etats voisins, l'Italie, l'Autriche et la France, principaux fournisseurs de la Suisse en bœufs et porcs de boucherie, ont si souvent introduit chez nous la fièvre aphteuse qu'une interdiction d'importer permanente et complète est justifiée à leur égard et qu'elle est compatible avec les traités de commerce. [1]) L'interdiction existe effectivement depuis des années, sous cette réserve que des permis d'importer peuvent être accordés à la demande des gouvernements des cantons où il y a pénurie de bœufs ou de porcs de boucherie, et sous certaines conditions préven-

---

[1]) Cf. par ex. R. O. n. S. XII 537, 538, 816, 817.

tives. Ces conditions sont: transport rapide et direct des animaux de la frontière au lieu de destination indiqué dans le passavant par le vétérinaire à la frontière; prompt abatage au lieu de destination, afin qu'éventuellement une épizootie dans la période d'incubation ne puisse éclater et se répandre. Il est interdit aux compagnies de chemins de fer de décharger ou transborder les animaux durant le parcours. Arrivés au lieu de destination, les animaux ne doivent pas entrer dans le commerce. La désinfection fréquente et minutieuse des abattoirs, de leurs écuries, ainsi que des effets qui ont été en contact avec les animaux importés est également prescrite dans le but de détruire, le cas échéant, les germes d'épizootie importés. Mais la meilleure garantie pour l'importation d'animaux sains réside dans le fait de confier ces opérations à des industriels consciencieux, solvables et connaissant leur métier, qui tiendront à acheter le bétail dans des écuries indemnes d'épizooties et non sur des marchés ou même dans des écuries infectées, où les prix très bas attirent les acheteurs peu scrupuleux. Lorsqu'une seule maison pratique l'importation pour les abattoirs d'une ville, le Département fédéral de l'Agriculture donne au vétérinaire du poste-frontière où doivent passer les convois, et par celui-ci au bureau de douane, l'ordre de laisser passer tous les transports de bœufs et porcs de boucherie appartenant à la dite maison et à destination de la localité en question. L'entrepreneur d'importation est alors seul responsable envers sa clientèle de la marchandise fournie et envers les autorités sanitaires de l'accomplissement exact des prescriptions de police vétérinaire.

Si plusieurs commerçants prennent part à l'importation, il devient impossible de procéder aussi simplement. La demande de viande varie fortement selon les saisons, la température, les fêtes, etc. L'octroi d'autorisations générales aurait pour effet d'amener une importation parfois trop forte et parfois trop faible, mais plutôt trop forte. Les délais d'abatage, comme aussi les prescriptions relatives à la désinfection, ne pourraient souvent pas être observés. Par conséquent, les bouchers devraient, suivant les besoins, demander aux autorités communales et celles-ci au Département de l'Agriculture, par l'entremise des autorités cantonales, des autorisations spéciales pour chaque transport, autorisations qui devraient être communiquées au vétérinaire-frontière et au bureau des douanes. C'est là un mode de procéder trop compliqué de formalités, fastidieux pour les autorités, pour les importateurs et en premier lieu aussi pour le public, et avec lequel on ne pourrait guère éviter les inégalités et l'arbitraire dans la répartition des permis d'importer, parce que ceux-ci dépendent des bouchers. Avec ce système de la libre concurrence, des situations très graves pourraient se produire dans les

abattoirs qui ne possèdent pas d'installations frigorifiques suffisantes et où, par conséquent, il ne serait pas possible de procéder à l'abatage en masse, en cas d'apparition d'une épizootie. Du reste, les épizooties peuvent être propagées par des animaux paraissant sains et qui cependant ont été en contact avec du bétail contaminé, des écuries ou des wagons mal désinfectés; les germes peuvent s'attacher aux sabots, aux crins des bêtes ou aux cordes qui les attachent, ils peuvent être transportés dans les vêtements des conducteurs. Si un seul commerçant pratique l'importation, il est seul responsable. S'il y en a plusieurs, chacun cherchera à rejeter la faute sur les autres.

La décision du gouvernement bernois doit donc être considérée comme une mesure justifiée au point de vue de la police sanitaire. Du reste, la frontière étant barrée ou n'étant ouverte que conditionnellement, le canton de Berne ne pourrait pas être forcé à admettre la libre concurrence pour la livraison de bétail étranger; le gouvernement cantonal renoncerait plutôt à obtenir des autorisations générales ou spéciales pour l'importation, cela au grand détriment des consommateurs.

A Zurich, où plusieurs commerçants pratiquent l'importation, l'épizootie a, en réalité, éclaté si souvent que le Département fédéral de l'Agriculture a cru devoir signaler à la Direction des affaires sanitaires du canton de Zurich le fait qu'à Berne, où une seule maison fait l'importation du bétail italien, on n'avait constaté aucun cas de maladie contagieuse du bétail, et inviter ladite direction cantonale à ne plus accorder de permis d'importer aux commerçants en faute.

La-dessus, le CF. a écarté comme mal fondés les recours dont il était saisi. Son arrêté, du 10 octobre 1899, est précédé des considérants que voici:

Le Département fédéral de l'Agriculture est chargé par le CF. de l'exécution de ses arrêtés concernant l'interdiction d'importer en Suisse du bétail provenant des pays où règnent des épizooties; ce département veille donc à l'application stricte et uniforme de la LF. concernant les mesures de police contre les épizooties, du 8 février 1872, et des lois complémentaires, ainsi que des règlements et arrêtés du CF. sur la matière. Par sa circulaire du 30 décembre 1898, complétant ses circulaires des 11 février et 28 mars de la même année, le Département de l'Agriculture a avisé les gouvernements des cantons de Berne, Zurich, Bâle, Genève et Vaud qu'il autorisait, *à titre d'essai*, l'entrée des bœufs, taureaux et porcs de boucherie à destination des abattoirs du chef-lieu de ces cantons. En prenant cette décision, le département est parti de l'idée que ces abattoirs, comme

les écuries qui y sont attenantes, présentaient toutes les garanties voulues au point de vue de la surveillance sanitaire et que toutes les mesures sanitaires seraient prises pour assurer l'abatage des animaux importés dans les quatre jours au plus tard après leur importation. En agissant ainsi, le Département fédéral de l'Agriculture a délégué en quelque sorte aux cinq gouvernements cantonaux en question le droit, exercé précédemment par lui, d'autoriser exceptionnellement des particuliers à importer du bétail, dans les limites tracées par la loi et le département.

Dans ses arrêtés des 5 janvier, 23 février et 30 mars 1899, le gouvernement bernois a pris acte, en les approuvant, de ces facilités accordées au commerce et il a pris en même temps les mesures spéciales nécessaires, entre autres la décision par laquelle la maison Pulver frères a été autorisée seule à fournir du bétail aux abattoirs de Berne et un seul entrepreneur d'importation a reçu la même autorisation pour chacune des villes de Thoune, Bienne et Berthoud. Dans son préavis du 30 juin 1899, le Département fédéral de l'Agriculture déclare expressément que cette mesure est d'ordre sanitaire et qu'elle est absolument justifiée.

On se trouve donc en présence d'une décision prise par un gouvernement cantonal en vertu d'une délégation de pouvoirs qui lui a été accordée, décision qui a l'approbation expresse du Département fédéral compétent et qui constitue une mesure de police contre les épizooties. Or, les art. 4 et 31 de la Const. F. ne peuvent être invoqués contre une mesure de ce genre, de même qu'ils ne pourraient l'être contre une interdiction générale d'importation, rendant impossible tout commerce de bétail étranger. En outre, la lettre *d* de l'art. 31 de la Const. F. établit une réserve expresse au sujet de ces mesures de police sanitaire contre les épizooties, d'où il résulte que la liberté de commerce et d'industrie est exclue du domaine du commerce du bétail, au point de vue de la police sanitaire.

A ce sujet, il n'y a aucune différence à faire entre les décisions prises par une autorité fédérale et celles qui émanent d'une autorité cantonale; dès qu'une de ces décisions constitue une mesure de police contre les épizooties et qu'elle n'est pas en contradiction avec la LF. sur les épizooties, elle est inattaquable en droit fédéral. Il vient d'être démontré que tel est bien le cas de la décision incriminée du gouvernement bernois. F. f. 1900 I 10, II 41.

2128. En 1896, un Allemand établi à Davos (Grisons) a prétendu se prévaloir de la LF. sur les épizooties à l'appui d'un recours présenté dans les circonstances que voici: Pour avoir mordu quelqu'un, son chien avait été désigné par la police pour être tué en vertu d'une loi de police de l'arrondissement de Davos. Le propriétaire du chien affirmait que la police avait procédé en violation de la LF. sur les épizooties, qui exige que les chiens suspects de rage soient mis en observation durant quinze jours avant de pouvoir être abattus; il fallait d'abord mettre son chien en observation et l'on verrait alors si l'animal était dangereux. Le Département fédéral de Justice a constaté que le cas tombait sous l'application, non pas de la LF. sur les épizooties, mais des lois de police en général; les cantons ont, pour des considérations étrangères à la lutte contre les épizooties, le droit de prendre contre les animaux sains des mesures même plus sévères que celles que prévoit la LF. du 8 février 1872. La mesure incriminée n'avait donc rien de contraire aux dispositions du droit fédéral.

F. f. 1897 II 300.

2129. A teneur de l'art. 2, al. 1er de la LF. du 8 février 1872, concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties, et de l'art. 103 du règlement d'exécution du 14 octobre 1887, l'application des dispositions pénales aux cas de contravention à la police des épizooties est exclusivement de la compétence des cantons; le CF. ne dispose d'aucun organe pour exercer cette attribution. Une sentence prononcée par l'autorité cantonale compétente, dans un cas d'infraction aux prescriptions de la police des épizooties et d'introduction de la surlangue et claudication, doit être considérée comme valable en droit chaque fois qu'elle n'est pas basée sur une fausse interprétation des lois ou du règlement. [1])

C'est pourquoi le CF. a refusé, pour cause d'incompétence, d'entrer en matière sur un recours de H. Dedem contre une amende dont ce dernier avait été frappé par le Petit Conseil des Grisons, le 5 nov. 1890. Cette décision du CF. a été confirmée par l'AF., le 12/20 juin 1891, F. f. 1891 I 687; Rés. Dél. AF. juin 1891, no 46.

2130. I. Le gouvernement du canton d'Appenzell Rh. int. avait interdit, le 11 janvier 1880, l'importation du bétail provenant des cantons de St-Gall et d'Appenzell Rh. ext. Faisant application de la LF. du 8 février 1872, art. 15, le CF. a refusé d'appouver cette défense. Motifs:

---

[1]) Cf. aussi no 1734.

Dans les deux cantons visés, tous les animaux malades, ainsi que ceux qui avaient séjourné dans la même étable, ont été abattus.

Les gouvernements cantonaux ont mis le ban sur le bétail des communes où l'on avait découvert des cas de maladie infectieuse.

Enfin, il a été démontré qu'un cas de maladie, sur lequel le gouvernement d'Appenzell Rh. int. avait basé sa décision, n'avait aucun rapport avec la péripneumonie. F. f. 1880 II 180; 1881 II 50.

2131. II. Le Conseil d'Etat du canton de St-Gall avait cru devoir, au mois d'août 1881, ordonner le ban du bétail vis-à-vis des Grisons. Le CF. a refusé de sanctionner cette décision, parce que ce n'est que dans les cas les plus urgents que l'on est autorisé à mettre des obstacles au trafic intercantonal et qu'à son avis une maladie comme la surlangue et le piétain, qui, dans la règle, suit une marche bénigne, ne saurait justifier une pareille mesure. D'ailleurs, les autorités des Grisons avaient fait tout ce qui était en leur pouvoir pour empêcher une plus grande extension de l'épizootie. Presque aussitôt après l'apparition de la maladie, elles avaient interdit d'une manière absolue l'exportation de bétail à pied fourchu des districts infectés, ce qui écartait tout danger de voir l'épizootie se répandre dans le canton de St-Gall.

F. f. 1882 II 312. Cf. la circ. du CF. du 12 juin 1885, dans laquelle le CF. déclare qu'à son avis les dispositions de la LF. du 8 fév. 1872 ne permettent pas que, pour cause d'apparition de la fièvre aphteuse, on mette des entraves au trafic intercantonal. Le CF. rappelle aux cantons les art. 26-28 de la LF. du 8 fév. 1872 et les dispositions des règlements d'exécution. Cf. aujourd'hui le règlement d'exécution de 1887, art. 24 et suiv., art. 48-52, 75 et suiv. F. f. 1885 III 348; 1886 I 606.

2132. III. Se fondant sur l'état de surlangue et claudication dans le canton de St-Gall, et faisant application de l'art. 33 du règlement fédéral d'exécution de la LF. concernant les mesures à prendre contre les épizooties, le Conseil d'Etat du canton de Schwyz a décidé, le 11 septembre 1889, que tous les animaux des races bovine, caprine, ovine et porcine, venant directement ou indirectement du canton de St-Gall dans celui de Schwyz auraient à subir une quarantaine de 10 jours.

Le gouvernement de St-Gall a recouru contre cette mesure au Département fédéral de l'Agriculture. Le département ayant approuvé la décision du canton de Schwyz, le gouvernement st-gallois s'est

adressé au CF. (21 septembre 1889), mais ce dernier a également écarté son recours comme mal fondé, le 11 octobre 1889. Considérants:

Il est hors de doute que le but de l'art. 33 est de donner aux cantons le moyen de se protéger, tout en sauvegardant autant que possible les intérêts du commerce, contre l'introduction d'épizooties, soit de l'intérieur du canton même, soit des cantons voisins ou même de l'étranger. Or, les conditions préalables qui apparaissent comme nécessaires pour qu'on puisse appliquer d'une manière efficace l'art. 33 sont remplies dans l'espèce. En effet, à l'époque de l'arrêté pris dans le canton de Schwyz, le canton de St-Gall était infecté au plus haut point, et il l'est encore, de sorte que les relations commerciales entre les cantons de St-Gall et de Schwyz sont réellement de nature à faire craindre la propagation de la maladie. F. f. 1889 IV 257; 1890 II 477.

2133. Se fondant sur le fait que le trafic du bétail avec l'Autriche-Hongrie a occasionné à plusieurs reprises de graves dommages à la Suisse par l'introduction d'épizooties et que le même danger se présente aussi pour l'avenir dans de plus grandes proportions, la société des agriculteurs suisses à Zurich et la société d'économie politique du canton de Berne ont adressé au CF., le 13 avril 1889, une requête pour le prier:

1. de rendre plus rigoureuses les mesures de police à prendre contre l'introduction des épizooties à la frontière autrichienne;
2. de soumettre le bétail de provenance austro-hongroise à une quarantaine de dix jours à la frontière, et non au lieu de destination.

Le département fédéral de l'agriculture a fait à cette demande la réponse que voici:

Pour ce qui concerne le premier point, c'est-à-dire, une plus grande sévérité dans l'application des mesures de police sanitaire à la frontière, nous devons vous rappeler qu'en matière de police sanitaire du bétail nous n'avons à notre disposition, comme fonctionnaires fédéraux, que les vétérinaires-frontière et, éventuellement, les commissaires fédéraux pour les épizooties délégués par le département. L'application de la police des épizooties, à l'exception de la visite vétérinaire à la frontière, est exclusivement affaire des cantons.

Après chaque importation d'épizootie, constatée dans une certaine mesure, nous avons ordonné une enquête, qui n'a prouvé dans aucun cas que les vétérinaires suisses aient été en faute.

Nous avons aussi recommandé toujours de la manière la plus pressante aux gouvernements cantonaux d'appliquer les prescriptions des lois et règlements fédéraux sur la police des épizooties et de prononcer la quarantaine prévue sur le bétail de provenance austro-hongroise.

Nous sommes également convaincus que ces lois, ainsi que le règlement d'exécution du 14 octobre 1887, suffisent en tout et partout pour empêcher la propagation des épizooties dans notre pays. Nous en trouvons la preuve évidente dans le fait que, dans les cantons où la police sanitaire du bétail est appliquée d'une manière énergique, les irruptions d'épizooties sont étouffées immédiatement et les maladies contagieuses ne s'étendent jamais sur des contrées entières. Les personnes qui se donnent la peine de consulter le bulletin des maladies contagieuses des animaux domestiques, qui paraît deux fois par mois et qui est à la disposition de chacun, peuvent s'assurer de l'exactitude de ce qui précède.

Malheureusement, l'application de la police des épizooties est très défectueuse dans plusieurs cantons et précisément dans ceux qui sont le plus exposés au danger.

Le département fédéral ne peut que veiller à ce que les animaux importés soient visités minutieusement à la frontière et que des passavants réguliers soient délivrés aux importateurs. Tout le reste est affaire des cantons et nous serions reconnaissants aux sociétés d'agriculture de bien vouloir joindre leurs efforts aux nôtres, afin de parvenir aussi dans la Suisse orientale à une application énergique de la police des épizooties, comme c'est le cas, pour le grand bien de l'agriculture, dans la plupart des cantons de la Suisse romande.

La question du transport de la quarantaine à la frontière a été étudiée déjà à plusieurs reprises et à des époques différentes; cette mesure a aussi été appliquée autrefois aux porcs provenant de la France. Mais toutes les expériences qu'on a faites à ce sujet prouvent qu'une mesure de ce genre est inopportune, inexécutable et même nuisible au point de vue de la police des épizooties.

Quand on pense qu'il entre par mois environ 2300 têtes de gros et petit bétail dans notre pays par la frontière austro-suisse, on admettra qu'il serait presque impossible d'établir les locaux nécessaires pour la quarantaine que devrait subir une aussi grande quantité d'animaux. En supposant même que cette question puisse être résolue d'une manière satisfaisante, les expériences faites avec la quarantaine des porcs ont prouvé néanmoins qu'il est impossible d'organiser la surveillance des étables où se fait la quarantaine de telle manière qu'on puisse totalement empêcher les échanges et les substitutions d'animaux. Dans ces

circonstances, il serait à craindre que du bétail, qui soi-disant a subi la quarantaine, ne soit introduit dans le commerce, et, vu l'absence d'autre contrôle, ne puisse infecter des contrées entières.

Si une épizootie venait à se déclarer dans le local destiné à la quarantaine, il serait alors fort difficile d'empêcher que ce local ne devienne lui-même un foyer d'infection permanent. Si les étables pour la quarantaine étaient remplies, on devrait, dans ce cas, refouler tout le bétail dont l'entrée serait demandée. Cette mesure nuirait beaucoup plus au trafic du bétail qu'une simple interdiction d'importation en temps d'épizooties. Actuellement, il n'y a plus aucun pays qui fasse usage de ce mode de quarantaine et les essais ont prouvé que l'application en était impossible.

F. f. 1889 III 155; 1890 II 479. En 1892, le CF. a accordé au canton de St-Gall un subside féd. pris sur le fonds féd. des épizooties, pour la création d'un poste de vétérinaire cantonal. L'on avait constaté, en effet, l'importance que présentait, — pour la santé du bétail suisse tout entier, et en raison de l'importation considérable de bétail venant d'Autriche-Hongrie et des pays situés plus à l'est encore, — l'organisation d'une bonne police des épizooties dans le canton de St-Gall et d'une surveillance sérieuse des marchés de bétail st-gallois sis à la frontière autrichienne, F. f. 1893 I 215.

2134. I. En février 1876, l'autorité de police sanitaire de Bâle fit abattre trois chevaux appartenant à un voiturier, lesquels étaient atteints de morve. Plus tard, un cheval périt encore de cette maladie et deux autres durent être abattus pour la même raison. Invoquant les art. 17 et 18 de la LF. sur les mesures à prendre contre les épizooties, du 8 février 1872, le propriétaire de ces chevaux a réclamé en justice une indemnité équitable pour les animaux tués; mais le TF. écarta sa demande pour cause d'incompétence, Arr. TF. 1878 IV, nº 80 p. 164, en faisant observer qu'en ce domaine l'on pouvait empêcher des atteintes à la loi ou y porter remède, puisqu'au dessus des autorités cantonales il y a encore le CF., autorité supérieure et impartiale, à laquelle incombe le soin de veiller à l'exécution correcte de la LF. du 8 février 1872 et qui peut être valablement saisie de recours pour cause d'inobservation ou d'exécution incomplète de cette loi. Le propriétaire s'était également adressé au gouvernement de Bâle, puis au département fédéral de l'intérieur, pour obtenir une indemnité. Sa requête n'ayant eu aucun succès, il recourut au CF.; mais ce dernier écarta, en 1879, son recours contre la décision du département fédéral. Motifs:

1. La question de droit public qui est ici en jeu est celle de savoir si, dans le cas où des animaux voués d'ailleurs à une mort certaine sont abattus par ordre de l'autorité, en vue d'empêcher la propagation d'une épizootie, une indemnité est due aux propriétaires.

A cet égard, l'art. 17 de la LF. du 8 février 1872 concernant les mesures à prendre contre les épizooties, tout en posant le principe de l'indemnité, trace lui-même la limite dans laquelle celle-ci doit être payée. Cette indemnité, dit l'article, « doit être équitable et proportionnée au dommage que les propriétaires ont réellement éprouvé ».

Or, ce dommage ne peut signifier que le dommage causé par les mesures ordonnées, et non point celui qui a été occasionné par la maladie même.

2. Il s'agit donc de savoir, en fait, si l'abatage de chevaux atteints de la morve cause un dommage réel aux propriétaires. D'après les experts vétérinaires, cette épizootie tue fatalement les animaux qui en sont atteints, et l'abatage immédiat est le seul moyen d'empêcher la propagation de la maladie. Les propriétaires ne subissent donc, du fait de l'autorité, aucun dommage véritable autre que celui de ne pouvoir utiliser encore durant un temps plus ou moins long les services de leurs chevaux, utilisation qui ne saurait, du reste, avoir lieu sans les plus grands dangers. A cet égard, les 50 francs de dédommagement (Vertröstung) par cheval accordés par le gouvernement de Bâle-Ville paraissent suffire complètement pour compenser le dommage résultant de l'abatage ordonné par l'autorité.

F. f. 1880 II 178; cf., en outre, la LF. du 1er juil. 1886, art. 3.

2135. II. En 1887, la pleuropneumonie a éclaté dans le canton de Schaffhouse et il a fallu abattre tous les animaux malades ou suspects. Pour se couvrir des dépenses que lui avaient imposées cette mesure et qui s'élevaient à fr. 3,058. 07, le gouvernement cantonal a demandé au CF. d'en prendre une part équitable à la charge de la Confédération. Le CF. a dû constater que cette somme ne pouvait pas être considérée comme un sacrifice hors de toutes proportions avec l'importance et l'utilité des mesures prises, et que, par conséquent, la requête devrait être écartée, en application de l'art. 20 de la LF. du 8 février 1872.

Cependant, il a accordé un subside de 33 1/3 %, en considération de la LF. du 1er juillet 1886, laquelle a apporté de grands changements à l'état de choses antérieur en cette matière.

L'art. 3 de la LF. du 1er juillet 1886 prévoit, en effet, la création d'un fonds contre les épizooties alimenté par le reliquat du produit des émoluments de visite perçus à la frontière. Le but de ce fonds doit évidemment consister à encourager financièrement la lutte contre les maladies contagieuses des animaux domestiques. La Confédération ayant, d'une part, le devoir, suivant les conditions nouvelles créées par la loi, de protéger autant que possible le bétail suisse contre toute invasion de maladies contagieuses, par la visite du vétérinaire-frontière du bétail importé, elle a, d'autre part, pour mission de donner son appui, en particulier aux cantons-frontières, qui sont le plus exposés à l'importation d'épizooties, et, par conséquent, d'encourager ces cantons dans les efforts qu'ils font en matière de police des épizooties.

F. f. 1889 II 190. Pour l'état de choses antérieur à la LF. du 1er juil. 1886, v. Première Edition IV, nos 1448-1450.

2136. III. Le 17 mars 1902, le CF. a déclaré fondé un recours de la maison les fils de J. Jauch, à Altorf, contre le refus du gouvernement zurichois d'accorder à cette maison une indemnité pour des chevaux abattus par mesure de police contre les épizooties et il a invité le Conseil d'Etat du canton de Zurich à faire payer aux fils de J. Jauch, à Altorf, pour deux chevaux abattus en mai et juin 1901 par mesure de police sanitaire, une indemnité de 80 % du dommage d'après les prescriptions du § 32, lettre *b*, de la loi zurichoise du 19 mai 1895, concernant l'assurance obligatoire du bétail et les indemnités pour les pertes de bétail.

Cette loi zurichoise, en effet, dispose ce qui suit :

§ 32. Lorsque, pour combattre une épizootie (art. 1er de la LF. sur les mesures de police à prendre contre les épizooties, du 8 février 1872), la police ordonne l'abatage de chevaux, bêtes à cornes, chèvres, moutons ou porcs, l'Etat fournit :

a. une indemnité intégrale, si l'animal abattu était encore indemne ;

b. une indemnité de 80 % du dommage, y compris les frais de désinfection, pour l'abatage d'animaux malades ou la destruction de fourrages, litière, fumiers ou ustensiles.

La personne lésée perd tout droit à une indemnité intégrale ou partielle, si elle a contrevenu aux dispositions des LF. du 8 février 1872 et du 1er juillet 1886, concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties.

§ 33. Le montant des indemnités est fixé sur la base des rapports officiels et des propositions de la direction de l'hygiène publique.

Les indemnités sont versées par la caisse d'Etat.

Le règlement d'exécution concernant le mode de procéder à la fixation de ces indemnités, règlement du 22 juillet 1897, contient les dispositions suivantes :

§ 1. Les indemnités prévues aux §§ 32 et 33 de la loi précitée seront aussi versées dans le cas où des animaux auront succombé à une épizootie.

§ 2. Une indemnité ne pourra être réclamée que pour les pertes résultant des épizooties suivantes : 1. peste bovine, 2. pneumonie infectieuse, 3. morve et farcin, 4. charbon, sang de rate, 5. charbon symptomatique, 6. rouget et pneumo-entérite du porc.

§ 5. Le montant des indemnités est fixé par la direction de l'hygiène publique sur les rapports et propositions des vétérinaires d'arrondissement.

Au commencement de mai 1901, la morve s'était déclarée dans l'écurie du voiturier Daniel, à Winterthour; en raison de ce fait, la police ordonna l'abatage de plusieurs bêtes, entre autres de deux chevaux appartenant aux fils de J. Jauch, à Altorf, et qui se trouvaient en hivernage dans l'écurie du voiturier Daniel, chevaux dont la valeur s'élevait au total à fr. 1350.

La requête que présenta la maison Jauch pour obtenir une indemnité en raison de cette perte fut écartée par les autorités zurichoises, qui se fondèrent en substance dans les motifs que voici :

Les fils de J. Jauch basent leur recours sur le § 32 de la loi zurichoise sur l'assurance du bétail, qui impose au canton l'obligation d'indemniser les propriétaires lésés dans une mesure plus large que ne le fait la LF. de 1872. Or, cette obligation plus étendue ne saurait être invoquée par les fils de J. Jauch, car ceux-ci ne sont pas domiciliés dans le canton de Zurich, et, par conséquent, ils ne participent pas à l'augmentation de dépenses résultant de l'extension donnée à l'obligation de réparer le dommage subi. Le sinistre doit donc être apprécié exclusivement en regard des dispositions de la LF. de 1872, concernant les mesures de police à prendre contre les épizooties. A teneur de l'art. 17 de cette loi, le propriétaire d'un animal que l'on a dû abattre pour

empêcher la propagation d'une épizootie n'a droit à une indemnité quelconque que s'il a réellement éprouvé un dommage. Cette condition n'est pas remplie en l'espèce. Les chevaux des recourants étaient morveux lorsqu'ils furent abattus; ils étaient fatalement destinés à succomber. Par conséquent, l'abatage de ces animaux n'a causé aucun préjudice aux recourants. Ceux-ci n'ont donc pas droit à une indemnité.

Le canton d'Uri n'a pas de dispositions légales imposant au canton l'obligation d'indemniser les propriétaires d'animaux abattus par mesure de police sanitaire. Il est donc certain qu'un propriétaire zurichois qui, par le fait d'une épizootie, perdrait du bétail sur un alpage uranais serait renvoyé des fins de sa demande d'indemnité par le gouvernement du canton d'Uri, à moins que la demande ne dût être admise en vertu de l'art. 17 de la LF. précitée. On ne voit pas pourquoi le canton de Zurich devrait, en faveur de propriétaires uranais, s'imposer des sacrifices dépassant l'obligation prévue par la loi fédérale.

Le CF., par contre, a basé sur les considérants que voici son arrêté déclarant fondé le recours des fils Jauch.

1. Une condition essentielle de l'application égale et juste de la LF. du 8 février 1872, c'est la stricte observation du principe posé par l'art. 17 de cette loi, à savoir que les cantons doivent payer aux propriétaires de bestiaux une indemnité équitable pour le dommage réellement éprouvé par le fait de l'abatage d'animaux atteints d'une maladie contagieuse. A défaut d'une sanction effective de cette obligation légale, la loi ne serait guère applicable dans la pratique avec ses dispositions sévères, telles que celles qui imposent l'obligation de dénoncer les cas de maladies infectieuses (art. 12 et suivants).

Le droit de haute surveillance de la Confédération, en ce qui concerne l'exécution de l'art. 17, découle également de l'obligation qu'a la Confédération de fournir des subsides à teneur des art. 19 à 21 de la LF.

Il faut donc constater expressément que le CF. est compétent en principe pour connaître des recours visant le paiement des indemnités prévues à l'art. 17 de la LF.[1])

2. Le litige entre le gouvernement du canton de Zurich et les recourants porte uniquement sur la question de savoir si cet Etat est tenu d'appliquer, même dans les cas où le propriétaire lésé n'est pas domicilié dans le canton, les dispositions prises par le canton pour

---

[1]) Cf. aussi la LF. sur l'organisation judiciaire féd., du 22 mars 1893, art. 189, al. 2.

l'exécution de la LF. et concernant les indemnités à verser pour les pertes occassionnées par les épizooties, dispositions qui, à la vérité, ne forment pas partie intégrante du droit fédéral.

A première vue, on serait tenté d'admettre le point de vue du gouvernement zurichois, si l'on partait de l'idée que la loi cantonale concernant l'assurance obligatoire du bétail et les indemnités à verser pour les pertes occasionnées par les épizooties, du 19 mai 1895, prévoit au § 32, lettre *b*, un taux d'indemnité (80 % du dommage) plus élevé que celui que le canton serait tenu de fournir en vertu de la LF. En effet, le propriétaire d'un animal atteint de la morve ne subit aucune perte du fait de l'abatage de la bête malade, la maladie étant mortelle, dans la règle. Les fils Jauch se sont bornés à alléguer, d'une manière générale, que la morve était curable; il n'ont ni affirmé, ni prouvé qu'il eût été, dans l'espèce, possible de guérir leurs chevaux; le fait d'avoir écarté la requête des recourants, formulée sur la base d'une faveur établie exclusivement par la loi cantonale, pourrait impliquer une violation du droit cantonal, mais non du droit fédéral.

Cependant, cette manière de voir ne résiste pas à un examen plus approfondi:[1])

3. Il faut reconnaître que le canton de Zurich n'était pas tenu, de par la LF., de fixer un montant aussi élevé (80 % du dommage) pour l'indemnité à verser par l'Etat dans les cas prévus au § 32, lettre *b*, de la loi cantonale. Mais, du moment qu'il l'a fait, il ne peut, dans l'application de la loi, faire aucune différence entre ses propres ressortissants et ceux d'autres cantons. Les mesures de police contre une épizootie doivent naturellement être prises là où l'épizootie sévit; par conséquent, le droit à une indemnité que le droit public donne aux propriétaires de bestiaux doit être exercé contre le canton qui a ordonné les mesures ayant occasionné le dommage, sans égard au fait que le propriétaire est domicilié dans ce canton ou dans un autre. L'obligation de payer une indemnité ne saurait être imposée ni au canton d'origine, ni au canton du domicile du propriétaire. Il n'est donc pas admissible de renvoyer les recourants à faire valoir leurs prétentions contre le canton d'Uri.

---

[1]) L'argumentation des autorités zurichoises n'a pas été réfutée par les considérants qui vont suivre et qui sont, en partie, tout à fait dénués de fondement.

C'est bien aussi en ce sens que l'art 18 de la LF. sur les épizooties dispose que: «Ces indemnités seront payées par les cantons que cela concerne».

Par «les cantons que cela concerne», on ne peut entendre que ceux dans lesquels l'épizootie a sévi et qui ont ordonné les mesures de police destinées à la combattre.

A vrai dire, la LF. se borne à prescrire que les cantons qui prennent des mesures de police contre les épizooties sont tenus de verser une indemnité pour le dommage causé par ces mesures; il laisse aux cantons le soin de fixer le montant de ces indemnités, et l'autorité fédérale doit simplement veiller à ce que les indemnités soient «équitables et proportionnées au dommage» (art. 17 de la LF.).

Mais cette prescription est tout aussi bien violée si un canton refuse de verser à un propriétaire lésé une indemnité quelconque d'après les dispositions de sa propre loi.

En droit fédéral, le propriétaire de bétail serait, il est vrai, tenu de prouver qu'il a subi une perte; en effet, l'art. 17 de la loi sur les épizooties parle d'une indemnité proportionnée au dommage que le propriétaire a «réellement» éprouvé. Le propriétaire devrait fournir cette preuve, pour faire valoir avec succès ses prétentions. Mais le canton de Zurich a renoncé à exiger cette preuve dans la loi qu'il a votée pour l'application de la LF. La loi zurichoise consacre cette renonciation par le fait qu'elle fixe un chiffre absolu pour les indemnités (80 $^0/_0$). Cette loi part donc de l'idée que, dans chaque cas, il y a dommage. Elle libère ainsi le propriétaire du fardeau de la preuve qui lui incomberait sans cela. Aussi le Conseil d'Etat du canton de Zurich a-t-il interprété la loi cantonale en ce sens que «l'allocation d'une indemnité pour les animaux abattus n'est soumise qu'à la condition unique que le propriétaire lésé n'ait pas agi en contravention des dispositions édictées par la LF. en matière de police des épizooties».

Or, le canton est lié, même en droit fédéral, par sa renonciation à la preuve du dommage; il ne peut, dans un cas isolé, déroger par un simple prononcé administratif aux règles générales établies pour l'exécution de la LF.

Dans l'espèce, le montant de l'indemnité due par le canton n'est pas en litige, le Conseil d'Etat ayant reconnu la véracité des allégués du recours. Seule, l'obligation de fournir une indemnité est contestée; or, ainsi qu'on vient de l'exposer, cette obligation découle directement

du droit fédéral. Ceci posé, l'obligation qu'a le canton ne peut être remplie autrement que sur la base des dispositions d'exécution qu'il a fixées lui-même.

4. Toute autre solution serait en contradiction avec le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, principe dont l'art. 60 de la Const. F. fait application en prescrivant que tous les cantons sont obligés de traiter, en matière de législation, les citoyens des autres Etats confédérés comme ceux de leur propre Etat. Ce principe fondamental du droit constitionnel suisse doit aussi être observé dans les dispositions édictées par les cantons en application de lois fédérales. L'uniformité d'exécution n'est assurée que si ces dispositions sont appliquées à tous les citoyens suisses.

Bien que la séparation des compétences entre le TF. et le CF., telle que l'a déterminée la LF. sur l'organisation judiciaire, du 22 mars 1893, ait attribué au TF. les recours basés sur les art. 4 et 60 de la Const. F., le CF. demeure compétent pour connaître du présent recours, lequel vise essentiellement une violation des dispositions du droit fédéral concernant la police des épizooties, dispositions à l'exécution desquelles le CF. est chargé de veiller. Il ne s'agit donc pas, en première ligne, du droit individuel à l'égalité devant la loi, droit donc la sauvegarde est du ressort du TF. [1]), mais bien de l'exécution de la LF. sur les épizooties. F. f. 1902 II 926.

2137. Par le nouvel arrangement dit de Milan, conclu le 1/4 mai 1901, et qui a trait à l'entrée du bétail italien sur les pâturages du canton des Grisons et à l'importation du bétail suisse en Italie, F. f. 1901 III 351, l'importation du bétail d'estivage italien a été restreinte aux vallées grisonnes non comprises dans le bassin de réception du Rhin. Les vallées d'outre-monts: Engadine, Poschiavo, Bergell, Münster, Misox et Calanca sont tributaires de l'Italie, en ce qui concerne le trafic du bétail. L'Engadine doit importer, pour son industrie des étrangers, du bétail de rente et du bétail de boucherie de toutes catégories. De plus, les pâturages de ces vallées ne pourraient pas être chargés du tout sans les troupeaux nomades d'origine italienne et, d'autre part, ces troupeaux ne pourraient exister sans ces pâturages. L'on a donc dû en autoriser l'importation en tout temps, malgré le danger qui en résultait au point de vue sanitaire; et, à l'époque où les can-

---

[1]) Cf. supra I nos 258 et suivants.

tons étaient encore autonomes en ce domaine, cette entrée était autorisée régulièrement, même lorsqu'il s'agissait de troupeaux infectés.

Du reste, les vallées en question peuvent, en cas d'infection, être isolées complètement, si bien qu'il n'en résulte aucun danger pour le reste du pays. On n'en peut pas dire autant des vallées comprises dans le bassin de réception du Rhin, dont les alpages peuvent d'ailleurs être chargés avec du bétail indigène. Dès que la fièvre aphteuse se déclare dans ces pâturages, la contagion se porte bien vite dans l'intérieur du pays, comme l'a prouvé en dernier lieu l'épizootie qui a sévi en 1898. Le fait que cette région a été fermée à l'importation des troupeaux d'estivage d'origine italienne constitue le point capital établi par les conférences de Milan.

Lors des négociations entamées à ce sujet avec le gouvernement des Grisons et déjà avant la conclusion de l'arrangement de Milan, le CF. s'est déclaré d'accord, en principe, pour admettre que l'on accorde une indemnité équitable aux propriétaires dont, en raison des restrictions apportées désormais à l'admission du bétail d'estivage, les alpages ne pouvaient plus recevoir la charge normale ou même ne plus être chargés du tout.

Le Grand Conseil du canton des Grisons ayant, là-dessus, décidé d'allouer aux propriétaires des alpages exclus, à titre de dommages-intérêts pour la perte de location qu'ils subissent (suivant preuve à fournir) par le fait de cette décision, — une indemnité calculée à raison du 35 % pour la première année, du 30 % pour la deuxième et du 25 % pour la troisième, le CF. a promis de verser une indemnité de même importance, à prendre sur le fonds fédéral des épizooties.

F. f. 1902 II 90, 95.

2138. Dans le cas où la LF. du 8 février 1872, art. 7, et le règlement d'exécution édicté par le CF., le 3 octobre 1873 (R. O. XI 368), parlent d'un vétérinaire suisse patenté, ils n'exigent pas que ce vétérinaire soit citoyen suisse; un étranger établi en Suisse et formellement reconnu comme vétérinaire [1]) peut aussi remplir ces fonctions.

CF. en 1878, F. f. 1879 II 82, Première Edition IV, nos **1451, 1452**.

---

[1]) Cf. à ce sujet la LF. du 19 déc. 1877, conc. l'exercice des professions médicales en Suisse, R. O. n. S. III 361; supra II no **842**.

2139. Par mémoire du 3 juin 1879, M. Bläsi, vétérinaire à Klosters (Grisons), a demandé au CF. d'abroger expressément l'institution vétérinaire des inspecteurs du bétail dans le canton des Grisons, et de déclarer que l'exercice de la profession de vétérinaire dans ce canton est exclusivement réservé aux personnes qui possèdent un diplôme ou une patente de vétérinaire conforme à la LF. du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse, R. O. n. S. III 361; qu'en conséquence tout exercice de fonctions vétérinaires par d'autres que des vétérinaires diplômés est illégal, de même que les faveurs accordées par les autorités grisonnes à ces personnes non patentées.

Statuant sur ce mémoire, ainsi que sur la réponse du Petit-Conseil du canton des Grisons, le CF. a décidé ce qui suit, le 2 juillet 1880:

1. Le gouvernement du canton des Grisons est invité à pourvoir à ce que, conformément à l'art. 12, al. 2, de la LF. du 8 février 1872, les épizooties qui donnent lieu à des mesures de police sanitaire soient, autant que possible, constatées par des experts vétérinaires. La nomination de vétérinaires de district, projetée par le gouvernement, serait peut-être un moyen efficace d'atteindre ce but.

2. En considération des difficultés extraordinaires auxquelles vient se heurter, dans le canton des Grisons, l'exécution stricte de toutes les prescriptions fédérales au sujet de la police vétérinaire; vu la bonne volonté notoire des autorités de faire tout leur possible pour parer à ces difficultés; enfin, dans l'attente que ces efforts aboutiront à un résultat favorable, le CF. écarte le recours, pour le moment, sur tous les autres points.

Cet arrêté est précédé des considérants que voici:

1. Alors même qu'un canton ne ferait pas dépendre de la présentation de preuves de capacité l'exercice des professions libérales, la Confédération serait autorisée à exiger que les fonctions qui doivent être confiées à des vétérinaires, à teneur des lois et ordonnances fédérales relatives à la police des épizooties, ne soient exercées que par des vétérinaires patentés (cf. LF. du 8 février 1872, art. 7, al. 2; art. 12, al. 2; règlement d'exécution du 20 novembre 1872, art. 22, 28, 35, 36, al. 2) [1].

---

[1]) Cf. actuellement le règl. d'exéc. du 14 oct. 1887, art. 5 (autant que possible, on prendra, pour inspecteurs de bétail, des vétérinaires patentés); art. 71, 76, 80, 100; puis la LF. du 1er juillet 1886, art. 1er: Tout animal de l'espèce chevaline, bovine, ovine, porcine ou caprine, importé en Suisse, doit être soumis, à la frontière, à la visite d'un vétérinaire patenté.

Les prescriptions en vigueur dans les Grisons le permettent, et les autorités compétentes de ce canton se déclarent prêtes à sévir contre l'exercice, par profession, de l'art vétérinaire par des personnes qui n'y sont pas autorisées; mais les vétérinaires intéressés ont négligé de signaler des cas concrets.

2. La section vétérinaire adjointe au conseil sanitaire du canton des Grisons suffit parfaitement pour donner les renseignements techniques dont le conseil sanitaire a besoin afin de prendre des décisions au sujet des affaires concernant la police des épizooties.

3. L'emploi des médecins de district pour des enquêtes en cas d'épizooties est prescrit, à vrai dire, mais il ne doit être considéré que comme un pis-aller, dans les cas où aucun vétérinaire n'habite la contrée et où il ne s'agit que de maladies simples, comme la surlangue et claudication. D'après les prescriptions de la LF., les mesures à prendre contre une épizootie doivent expressément avoir pour base le préavis d'un vétérinaire. Cette clause de prévoyance a une grande importance, si l'on veut pouvoir procéder sûrement et éviter des erreurs.

4. Le contrôle des boucheries et la surveillance des marchés aux bestiaux [1]) devraient, surtout dans les temps d'épizooties et dans l'intérêt d'une bonne police sanitaire, pouvoir être confiés à des hommes du métier, et, autant que le permettent les circonstances, ce sont les vétérinaires qui sont naturellement désignés à cet effet. La configuration géographique particulière du canton des Grisons et le petit nombre de vétérinaires qu'on y rencontre empêchent absolument l'exécution stricte de ce principe; mais on ne peut méconnaître le fait qu'en assignant aux vétérinaires des occupations suffisantes et, par là même, un gain raisonnable on arriverait sans doute à voir rapidement augmenter leur nombre. F. f. 1880 IV 697.

2140. I. Le § 5 du règlement d'exécution thurgovien du 29 novembre 1887, concernant la police des épizooties, prescrit ce qui suit:

> Les présidents de commune, ainsi que leurs remplaçants, fonctionnent, comme par le passé, en qualité d'inspecteurs du bétail. Dans les cas exceptionnels prévus par l'art. 5 du règlement fédéral d'exécution du 14 octobre 1887, les conseils communaux désignent l'inspecteur du bétail, soit son suppléant.

Par arrêté du 24 juin 1889, le CF. a écarté comme non fondé un recours qui lui avait été adressé par la société vétérinaire thurgovienne contre cette disposition. Motifs:

---

[1]) Cf. règl. d'exéc. du 14 oct. 1887, art. 76, 80.

Le règlement fédéral du 14 octobre 1887 ne donne pas aux vétérinaires le droit formel d'être nommés inspecteurs du bétail; pareille interprétation irait au-delà de la LF. du 8 février 1872, dont l'art. 6 se borne à astreindre les cantons à désigner officiellement des personnes comme inspecteurs du bétail. Il est vrai qu'on ne devrait pas non plus interpréter l'art. 5 du règlement cantonal en ce sens que les vétérinaires seraient exclus des fonctions d'inspecteurs du bétail. Mais, d'après les explications données par le gouvernement du canton de Thurgovie, tel n'est point le cas. Bien au contraire, il y a déjà en ce moment 4 vétérinaires fonctionnant en cette qualité, et le gouvernement pourvoira à ce que, à l'occasion, on fasse appel autant que possible à des vétérinaires pour les places de ce genre.

F. f. 1889 III 876; 1890 II 478.

2141. II. Le conseil communal de Seewen (canton de Soleure) a procédé, le 13 décembre 1900, à l'élection de l'inspecteur communal du bétail et contrôleur de la viande. Th. Erzer, vétérinaire à Seewen, ancien titulaire de ce poste, n'a pas été réélu.

M. Erzer a recouru contre ce procédé au gouvernement soleurois, qui, le 28 décembre 1900, a pris à ce sujet la décision suivante:

« Les dispositions fédérales et cantonales sur la matière n'exigent pas que, dans les communes où est domicilié un vétérinaire, celui-ci doive exclusivement être choisi comme inspecteur du bétail et contrôleur de la viande. En conséquence et en présence du texte peu précis de ces dispositions et de la pratique constante qui s'en est suivie, il y a lieu de déclarer les communes libres dans leur choix. »

Là-dessus et par mémoire du 9 juillet 1901, Th. Trösch, à Seewen, a recouru au CF., au nom de 124 électeurs de Seewen, lui demandant de faire en sorte que le conseil communal soit astreint à rétablir le vétérinaire Erzer dans ses fonctions d'inspecteur du bétail et contrôleur de la viande.

Le gouvernement soleurois ayant décidé que l'on ne peut pas faire découler des dispositions cantonales le droit exclusif, pour les vétérinaires, d'être nommés inspecteurs du bétail et contrôleurs de la viande, il ne reste plus à l'autorité fédérale — a dit le CF. — qu'à examiner si l'art. 5 du règlement d'exécution précité leur garantit ce droit.

Le CF. a déjà tranché négativement la question le 24 juin 1889, à propos du recours de la société thurgovienne des vétérinaires. En conséquence, le recours est écarté comme mal fondé. F. f. 1902 III 1027.

2142. Le poste d'inspecteur de boucheries de la commune de Jona ayant été pourvu d'un nouveau titulaire, M. Grob, vétérinaire à Rapperswyl (St-Gall), a recouru au CF. contre cette nomination, en alléguant qu'elle constituait une violation de l'art. 80, al. 2 du règlement d'exécution de la LF. sur les mesures à prendre contre les épizooties, du 14 octobre 1887. [1])

Le CF. a écarté son recours, par arrêté du 23 novembre 1888. Motifs:

Il est hors de doute qu'en adoptant la disposition qui figure à l'art. 80, al. 2 du règlement fédéral le législateur n'a pas voulu créer pour les vétérinaires, sans tenir compte des limites politiques, un droit exclusif à toute place d'inspecteur de boucheries occupée par une personne qui n'est pas du métier. Une interprétation aussi large entraînerait nécessairement des inconvénients et des perturbations considérables dans le service; elle doit donc être considérée comme inadmissible, ne fût-ce que par ce seul motif.

Il faut reconnaître bien plutôt que la prescription de l'art. 80 est exécutée, pourvu qu'on l'observe dans les limites du territoire de la commune, et que, par conséquent, dans toutes les communes où sont domiciliés des vétérinaires, ceux-ci soient appelés en premier lieu à remplir les fonctions d'inspecteur de boucheries. M. Grob devrait donc être domicilié dans la commune de Jona pour pouvoir prétendre à la place d'inspecteur de la viande pour cette localité. Or, tel n'était pas le cas, lors de la nomination du titulaire de ce poste, et, par conséquent, le conseil communal de Jona n'était nullement obligé de prendre en considération l'inscription du recourant.

F. f. 1888 IV 714. Cf. aussi le cas de H. Hess, vétérinaire au Sandhof, près Rüti (cant. de Zurich), qui demeurait, sinon sur le territoire communal, du moins près du centre de la commune, CF. le 9 juin 1875, AF., le 19 28 juin 1880, Première Edition IV n⁰ 1456.

2143. Au point de vue du droit fédéral, on ne peut formuler aucune objection contre la taxe — relativement élevée, il faut le reconnaître — de 20 ou 15 centimes perçue pour chaque pièce de bétail amenée aux marchés de Meiringen et de Brienz.

---

[1]) Cf. aussi le projet, présenté par le CF., d'une LF. sur la police des denrées alimentaires, art. 8: Chaque commune doit désigner au moins un inspecteur des viandes, qui doit être, si possible, un vétérinaire patenté. Exceptionnellement ces fonctions pourront être confiées à une personne qui, sans être vétérinaire, devra prouver qu'elle possède les connaissances nécessaires, F. f. 1899 I 508.

L'art. 9 de la LF. concernant les mesures à prendre contre les épizooties dispose que :

> Les bêtes à cornes, ainsi que les animaux de l'espèce chevaline, ne peuvent être admis sur les marchés et aux expositions de bétail sans être accompagnés de certificats de santé. En outre, les marchés au bétail seront soumis à une surveillance sanitaire minutieuse.[1])

L'exécution de ces mesures occasionne des frais, et l'on ne peut pas équitablement interdire à la commune où a lieu le marché de prélever une taxe pour se couvrir des dépenses faites dans l'intérêt des visiteurs de la foire. Des taxes semblables sont perçues dans bon nombre d'autres localités où se tiennent des marchés.

Cette perception se justifie également par le fait que l'établissement et l'entretien de places convenables pour le marché occasionnent toujours des dépenses. Si l'on défendait de prélever des taxes de ce genre, on entraverait les efforts qui sont faits dans l'intérêt de la police des épizooties; du reste, la police des marchés, en général, rentre dans la compétence des cantons.[2]).

CF. en 1878, F. f. 1879 II 81.

2144. L'art. 4 du règlement d'exécution fédéral du 3 octobre 1873, concernant les mesures à prendre contre les épizooties (art. 42 du règlement d'exécution du 14 octobre 1887), dispose que :

> Il est interdit de transporter de maison en maison, pour en opérer la vente, les animaux de l'espèce bovine, les chèvres et les porcs.

Consulté, en 1880, au sujet de la portée de cette disposition, le Département fédéral du commerce et de l'agriculture a répondu comme suit :

1. Est envisagé, en général, comme commerce de maison en maison (colportage) le commerce en détail qui a lieu par voie d'offre et de vente de marchandises au domicile des consommateurs.[3]) Le com-

---

[1]) Cf. à ce sujet le règl. d'exéc. du 14 oct. 1887, art. 75 ss.

[2]) Cf. actuellement le règl. d'exéc. du 14 oct. 1887, art. 76, al. 1er : Tous les animaux indistinctement, sans égard à leur origine ou à leur provenance, seront examinés à l'entrée du marché par un ou plusieurs vétérinaires spécialement désignés pour ce service par l'autorité sanitaire cantonale. Pour se couvrir de cette dépense, les communes pourront être autorisées à prélever une taxe d'entrée. Celle-ci sera uniforme, c'est-à-dire la même pour tous les animaux de la même espèce.

[3]) Cf. supra II nos 885 et suiv.

merce du bétail qui rentre dans cette catégorie est celui qui se fait avec des troupeaux plus ou moins considérables chassés de lieu en lieu par les marchands et vendus en détail. Les troupeaux de porcs sont chassés de maison en maison; quant au bétail d'espèce bovine, le marchand place sa marchandise dans quelque étable des localités un peu considérables par lesquelles il passe; d'ordinaire, il choisit pour cela l'étable de quelque auberge, où les amateurs vont se rendre. Ce genre de commerce offre un grand danger pour ce qui concerne la propagation des épizooties, car, grâce à lui, un troupeau infecté se répand en peu de temps dans un grand nombre de localités et se répartit sur un grand nombre d'étables. C'est pourquoi il a été interdit par le règlement du 3 octobre 1873.

Qu'en est-il des marchands qui, sur commande préalable, circulent de lieu en lieu avec des pièces de bétail pour les faire voir et les vendre à leurs amateurs? Ce commerce, s'il est exercé par profession, doit être considéré comme colportage; il est donc interdit d'après l'art. 4 du règlement précité.

En revanche, l'on ne doit envisager comme faisant partie de cette branche de commerce ni les concours de taureaux qui n'ont lieu qu'une ou deux fois par année dans les contrées intéressées, ni les ventes qui, dans certains cas, suivent ces concours.

Dans beaucoup de localités, il s'agit presque exclusivement de l'acquisition de reproducteurs de race par les autorités communales. Les quelques acheteurs qui se présentent sont, pour ainsi dire, les délégués de ces dernières, pour lesquelles ils ont à acheter et à introduire, à leurs risques et périls, les animaux dont ils font choix. Ce commerce de taureaux reproducteurs nous paraît devoir être considéré comme permis, pourvu qu'en organisant une surveillance sanitaire de ces concours, aussi bien que des marchés de bétail, les autorités cantonales assurent les garanties nécessaires contre le danger d'épizooties.

F. f. 1881 II 60

2145. Le 28 décembre 1877, le conseil municipal de Glaris a adopté un règlement sur l'inspection de la viande, et il l'a soumis à l'approbation de diverses autorités cantonales (Commission d'Etat, Grand Conseil, Commission sanitaire du canton). Mais toutes ces autorités ont refusé leur approbation, alléguant qu'aucune loi ne leur donnait le droit de ratifier les règlements des autorités communales. Dès lors, le conseil communal de Glaris a mis en vigueur le règlement en question, à partir du 1er janvier 1879, après lui avoir fait subir quelques modifications de forme.

Ce règlement prescrit, entre autres, que la viande destinée à être vendue dans la ville de Glaris doit être soumise à une inspection dans l'abattoir. Au commencement de 1887, un boucher a été traduit devant le tribunal de police de Glaris pour contravention à cette disposition; mais le tribunal l'a acquitté, le 10 mars 1879, en se basant sur les considérants que voici :

1. Il ne ressort d'aucune disposition du règlement cantonal du 11 décembre 1876 que la viande qui a été officiellement inspectée dans une commune doive être soumise à une nouvelle inspection dans une autre commune du canton.

2. Par conséquent, on ne peut reconnaître aucune force légale à la prescription précitée du règlement édicté par le conseil communal de Glaris.

Le 19 août 1879, le conseil communal de Glaris a porté le fait à la connaissance du CF., en lui demandant si, à son avis, il n'y avait pas lieu d'exiger de la Commission d'Etat de Glaris que la prescription précitée du règlement communal soit déclarée obligatoire pour chacun et que les tribunaux en fassent l'application

Le CF. a invité la Commission d'Etat du canton de Glaris à faire en sorte que le conseil communal de Glaris soit protégé par les autorités cantonales dans l'exécution de son règlement sur l'inspection de la viande. Le CF. s'est fondé, à l'appui, sur les art 2 et 10 de la LF. du 8 février 1872, et il a fait observer ce qui suit :

1. Il est hors de doute qu'un contrôle de police sévère au sujet de la viande vendue pour l'alimentation publique est non seulement permis, mais exigé par la loi. Dans le canton de Glaris, ce sont les communes qui sont chargées de veiller à ces mesures et l'on ne peut pas contester au conseil communal de Glaris la compétence d'éviter le règlement qu'il a voté le 5 octobre 1878.

2. Mais si, dans une localité, l'on veut exercer un contrôle efficace sur le commerce de la viande, ce contrôle doit s'étendre, sans exception, à toute la viande mise en vente. Si la viande importée d'autres communes n'est pas soumise à ce contrôle, chaque vendeur peut échapper à la surveillance, en tuant le bétail en dehors du territoire de la commune ou en se procurant sa marchandise du dehors. Il va sans dire que, par là, tout contrôle devient illusoire.

On peut objecter que si, dans un canton, l'inspection de la viande est organisée dans toutes les communes, c'est gêner inutilement le

commerce que de ne pas tenir compte de l'inspection dans une commune et de la répéter dans une autre; cette manière de faire implique des dépenses inutiles et une perte de temps que l'on ferait mieux d'éviter.

Il est incontestable que cette objection est fondée jusqu'à un certain point, mais il ne s'en suit pas que la commune de Glaris doive laisser mettre en vente, sans aucun contrôle, la viande amenée du dehors.

Si elle veut exercer une surveillance suffisante, elle doit pouvoir exiger, pour le moins, que, pour toute importation de viande, il soit prouvé que la marchandise a été soumise à une inspection équivalente à celle qui a lieu dans la ville de Glaris. En outre, il faut remarquer qu'après avoir été inspectée la viande peut se gâter par la décomposition ou grâce à une autre influence quelconque, de telle sorte qu'elle ne puisse plus servir à l'alimentation et qu'elle présente même des dangers au point de vue sanitaire. En pareil cas, une seconde inspection peut seule donner les garanties nécessaires à cet égard.

Les cantons qui ont organisé l'inspection de la viande d'une manière uniforme dans toutes les communes et où tout animal de boucherie doit être inspecté mort ou vif exigent que, lorsque la viande est transportée dans un local de vente ou dans une charcuterie d'une autre commune, elle doit être accompagnée d'un certificat de l'inspecteur et marquée de l'apostille que porte ce certificat. L'inspecteur de la localité où la viande est introduite examine encore cette dernière et vérifie ainsi la première inspection.

3. Si l'on veut que, dans la ville de Glaris, l'inspection de la viande ait lieu d'une manière complète, il est hors de doute qu'il faut aussi contrôler la viande importée des autres communes pour être revendue à Glaris. Mais ce contrôle ne peut plus avoir lieu d'une manière exacte, lorsque la viande est coupée en petits morceaux ou désossée; il doit donc être permis aux autorités glaronnaises d'exiger que l'importation n'ait lieu que par grandes pièces, reconnaissables quant à leur origine. Quand une commune d'où s'importe la viande n'exerce qu'un contrôle incomplet, se bornant, par exemple, à une visite de l'abattoir faite par l'inspecteur une fois par semaine, et laissant au hasard l'inspection des animaux tués, il doit être permis à la localité qui a organisé un contrôle complet de sou-

mettre la viande importée à l'inspection de son propre inspecteur-expert. F. f. 1881 II 55.

2146. Admettant le recours du conseil communal de Coire contre une décision du Petit-Conseil du canton des Grisons, du 19 novembre 1887, le CF. a déclaré légitimes (17 décembre 1887) le contrôle exercé, suivant les conditions locales, par l'autorité communale de Coire sur la viande introduite de l'extérieur, ainsi que la perception d'un émolument raisonnable pour cette opération, à la condition toutefois que le chiffre de cet émolument ne rende pas illusoire le principe de la liberté d'industrie, garantie par l'art. 31 de la Const. F.

Cette décision est basée sur les considérants suivants :

L'art. 10 de la LF. du 8 février 1872 prescrit que l'on tiendra dans les boucheries un contrôle sanitaire du bétail destiné à la boucherie.

On ne peut pas dire que le but poursuivi par les prescriptions de la LF. du 8 février 1872, art. 10, et du règlement d'exécution du 14 octobre 1887, art. 80, soit atteint par le fait que la viande introduite à Coire depuis une autre commune est accompagnée d'un certificat de l'inspecteur des boucheries de la commune d'origine. Après l'inspection, la viande peut être devenue immangeable et nuisible à la santé par suite de putréfaction ou de toute autre corruption. Ce n'est donc pas se conformer à l'intention de la loi que d'exclure la possibilité d'une enquête, hormis le seul cas où il y aurait des motifs de suspicion évidents. On ne peut pas poser comme règle que l'acheteur, qui, dans presque tous les cas, ne connaît rien sous ce rapport, est en mesure de constater, au moment de l'achat, la qualité suspecte de la marchandise ou bien qu'il doit refuser en toutes circonstances la viande qui lui est offerte en vente. D'autre part, la constatation de la qualité suspecte, par l'autorité locale de la ville de Coire, n'est pas possible aussi longtemps que le marchand du dehors n'est pas obligé de se soumettre, dans la ville même, à des prescriptions de police sanitaire, c'est-à-dire à un contrôle.

Pour arriver, dans la ville de Coire, à un contrôle de la viande suffisant et protecteur dans le sens de la loi, il est donc absolument nécessaire que la viande introduite du dehors y soit soumise à l'examen d'un expert désigné à cet effet par l'autorité de la ville.

Le droit de percevoir, comme indemnité pour les frais résultant de l'organisation d'un contrôle convenable de la viande, un émolument d'inspection correspondant à la valeur et la quantité des objets introduits ne peut pas raisonnablement être contesté aux autorités de la ville de Coire, tant que le taux de cet émolument ne rend pas illusoire le principe de la liberté d'industrie garantie par l'art. 31 de la Const. F.[1]). F. f. 1888 IV 1141.

[1]) Cf. supra II no 884.

Chapitre 10.

La Police des forêts.[1]

Const. F. art. 24, l'al 1er dans la teneur qu'il a reçue le 15 oct. 1897, R. O. n. S. I 8, XVI 335; supra II p. 165, chiffre VIII. — Mess. du CF. conc. l'extension de la haute surveillance exercée par la Conf. sur les forêts, du 14 nov. 1893, F. f. 1893 V 13; Bull. sténog. de l'AF. 1895, IV p. 647-663, V p. 237-246; 1897, VII p. 1-10, 72; Arr. féd. conc. la revision de l'art. 24 de la Const. F., F. f. 1897 II 766; 1896 II 604; 1897 II 128.

LF. conc. la haute surveillance de la Conf. sur la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, R. O. n. S. II 353.[2] Cette loi, qui n'est plus en vigueur aujourd'hui, avait été modifiée par deux arrêtés de l'AF., l'un, du 9 juin 1877, visant l'art. 2 (le canton de Schwyz a été englobé tout entier dans la zone forestière féd.), l'autre, du 23 décembre 1880, conc. l'art. 25 (la Conf. a étendu ses subventions à la création de nouvelles forêts protectrices), R. O. n. S. III 88, V 340, F. f. 1879 I 3. Règlement d'exécution adopté par le CF., le 8 septembre 1876, R. O. n. S. II 430; Arr. féd. conc. l'allocation de subventions féd. au traitement des fonctionnaires forestiers supérieurs dans les cantons de la zone forestière féd., du 5 déc. 1892, R. O. n. S. XIII 333.[3] — Mess. du CF. du 2 déc. 1874, F. f. 1874 III 835; mess. du CF. et proj. de LF. sur la police des forêts, du 3 déc. 1875, F. f. 1875 IV 1078; deux rapp. de la comm. du CE., du 17 déc. 1875 et du 7 mars 1876 (J. Weber, Hold), Bundesblatt 1876 I 535, 587, F. f. 1876 I 883. — Mess. du CF., du 18 mai 1877, du 6 déc. 1880 et du 6 mai 1892, F. f. 1877 II 733; 1880 IV 623; 1892 III 548; 1893 II 230.

Arr. féd. conc. la haute surveillance de la Conf. sur la police des forêts, du 15 avril 1898, voté en application de l'art. 24, al. 1er revisé de la Const. F., abrogé depuis lors, R. O. n. S. XVI 766. — Mess. du CF. du 26 oct. 1897, F. f. 1897 IV 583; 1898 I 815; 1899 I 675; 1900 II 280; 1902 II 525.

LF. sur la haute surveillance de la Conf. sur la police des forêts, du 11 oct. 1902; Ordonnance d'exécution pour cette loi, adoptée par le CF. le 13 mars 1903, R. O. n. S. XIX 456, 472. — Mess. du CF. et projet de loi du 1er juin 1898, F. f. 1898 III 177; Rapp. du CF. et IIme projet de LF., du 26 mai 1899, F. f. 1899 III 305; Bull. sténog. de l'AF. 1899, IX p. 1-99, 127-160, 427-429; 1901, XI p. 571-586, 600-629, 657-670; 1902, XII p. 135-155, 165-175, 465-470, 499-510, 533-541; F. f. 1899 I 676; 1900 II 281; 1901 I 880; 1902 II 524.[4]

---

[1] Cf. *Bourgeois et Coaz*, Forstwesen (Forstwirtschaft, Forstwirtschaftspolitik, Forstverwaltung), dans le dictionnaire de Reichesberg, 1903, II p. 1-35.

[2] Cf. supra II no **394**.

[3] *H. Kaufmann*, Die Berechnung der Bundesbeiträge an die Besoldungen des Forstpersonals, sowie anderer kantonaler Beamten, Soleure 1899.

[4] Cf. aussi supra II nos **749-751**.

2147. I. En 1884, les gouvernements des cantons de Berne, Soleure et Bâle-Campagne ont adressé au CF. une requête collective le priant d'allouer à l'avenir dans le Jura, ainsi que cela a été fait dans les Alpes, des subventions fédérales aux corrections et aux reboisements et, le cas échéant, de faire les démarches nécessaires pour que le Jura fût aussi compris dans la zone forestière fédérale.

Le 7 mars 1884, le CF. a répondu ce qui suit:

La LF. sur la police des eaux, du 22 juin 1877, embrasse dans son application (art. 1 *b*) les eaux qui se trouvent en dehors de la zone forestière fédérale et, à plusieurs reprises, des subventions fédérales ont été accordées par l'AF. et le CF. pour des corrections de rivières situées hors de cette zone. [1]) Les endiguements des eaux du Jura peuvent donc être traités de la même manière. Sans qu'il soit nécessaire de faire une enquête générale sur ce point, le CF. ordonnera l'examen de chaque cas particulier qui lui sera soumis et prendra la décision qu'il comporte.

Par contre, la LF. concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, ne prévoit l'allocation de subventions fédérales pour les reboisements que dans l'intérieur de la zone forestière fédérale, et une extension de cette zone au Jura devrait être précédée d'une revision de la loi sur les forêts. Si les cantons intéressés veulent saisir le CF. d'une demande de revision de ladite loi, cette autorité sera prête à faire examiner la situation forestière du Jura par l'Inspectorat fédéral des forêts. F. f. 1885 II 749.

Plus tard, la commission de gestion du CN. pour 1885 a exprimé, dans son rapport du 19 mai 1886, le désir de voir le CF. ordonner une enquête sur la question soulevée par les cantons indiqués. De leur côté, les gouvernements de ces cantons ont renouvelé leur requête, le 8 octobre 1886. Enfin, la société des forestiers suisses, réunie le 15 octobre 1887, a demandé « que la LF. concernant la haute surveillance fédérale sur la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, fût étendue, à l'avenir, à toute la Suisse ou, tout au moins, que le CF. voulût bien, non seulement vouer encore plus de sollicitude aux forêts protectrices dans les régions élevées, mais subventionner efficacement dans tout le reste de la Suisse, et particulièrement dans le Jura, le triage, la création et la conservation de forêts protectrices ».

---

[1]) Cf. supra IV nos 1440, 1441, 1445.

Là-dessus l'inspectorat forestier fédéral a reçu du CF. l'ordre de procéder à une enquête sur les conditions forestières du plateau suisse et plus spécialement du Jura. Au mois de mai 1888, l'inspecteur fédéral, M. Coaz, a fait rapport au CF. sur la question de savoir s'il convenait d'étendre à toute la Suisse la haute surveillance de la Confédération instituée sur la police des forêts dans les régions élevées (cf. F. f. 1888 III 197-233). C'est sur la base de ce rapport que le CF. a présenté aux Chambres, par message du 1er juin 1888, un projet d'arrêté fédéral concernant l'allocation de subventions fédérales dans l'intérêt de la sylviculture à des cantons situés totalement ou en partie en dehors de la zone forestière fédérale.

L'art. 1er de ce projet était ainsi conçu:

Les subventions fédérales dans l'intérêt de la sylviculture prévues par la LF. concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, au chapitre V, art. 23 à 25, peuvent aussi être accordées aux cantons ou parties de cantons situés en dehors de la zone forestière fédérale, dans le cas où les cantons intéressés s'engagent à observer constamment pour tout le canton ou pour une partie du canton exactement délimitée les prescriptions édictées par la loi précitée.

Le projet du CF. n'a pas obtenu l'adhésion de l'AF. Le CN. l'a rejeté, dans sa séance du 11 décembre 1889, et le CE. a renvoyé la question au CF., le 15 décembre, en l'invitant à présenter aux Chambres, en temps opportun, un nouveau projet sur la matière. Là-dessus, le CN. a pris note au procès-verbal de cette décision (20 décembre 1889) et en a avisé le CF.

Une minorité du CN. avait formulé la proposition que voici, laquelle a été également rejetée par l'AF.:

Le CF. est invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir si l'art. 24 de la Const. F. ne doit pas être modifié dans ce sens que la haute surveillance de la Confédération sur la police des eaux et des forêts soit étendue davantage encore que sur les régions élevées.

F. f. 1893 V 17; 1888 I 483; Rés. Dél. AF. déc. 1889, nº 26.

Voici en quels termes le CF. avait motivé sa proposition, dans le message précité du 1er juin 1888:

La requête des cantons de Berne, Soleure et Bâle-Campagne, qui désirent obtenir le concours de la Confédération pour leurs reboisements, et, au besoin, l'extension au Jura de la zone forestière fédérale, et celle de

la société suisse des forestiers, qui demande l'extension de la haute surveillance fédérale en matière forestière, et, le cas échéant, des subventions en faveur du triage, de la création et de la conservation de forêts protectrices sur tout le territoire de la Suisse, sont absolument fondées au point de vue de l'économie forestière, et la prospérité générale du pays ne peut que gagner considérablement à pareille mesure.

La conservation attentive et l'augmentation des forêts, la sollicitude et la protection efficace dont elles doivent être l'objet, sont certes nécessaires au plus haut degré dans les régions élevées, mais elles ne sont pas moins indispensables, indépendamment de la plus-value des matériaux et du rendement pécuniaire, dans le Jura et sur les contreforts des Alpes, voire sur le plateau et dans la plaine. Des conditions météorologiques extraordinaires ont causé dans mainte localité des dégâts plus considérables qu'auparavant et dont on peut cependant prévenir le renouvellement d'une manière efficace par des travaux de défense, des reboisements et la création de forêts protectrices. Mais ces travaux supposent des ressources qui dépassent les forces des particuliers, des communes et des cantons intéressés. Des travaux de défense et des reboisements en dehors de la zone forestière fédérale seraient indubitablement exécutés sur une plus large échelle et avec plus de soin, si la Confédération en supportait les frais en partie.

Le concours de la Confédération dans ce sens n'est, du reste, que la conséquence nécessaire du principe indiqué dans la LF. sur la police des eaux dans les régions élevées, principe d'après lequel les subventions fédérales prévues par la loi sont accordées non seulement aux travaux de protection des torrents dans les régions élevées, mais aussi pour les cours d'eau du reste de la Suisse qui présentent des conditions à peu près analogues. [1])

Or, comment le but que nous avons en vue peut-il le plus facilement être atteint? Deux voies y conduisent: ou bien étendre la LF. forestière aux cantons ou parties de territoires cantonaux qui se trouvent en dehors de la zone forestière fédérale actuelle, c'est-à-dire à toute la Suisse, ou bien allouer des contributions fédérales prévues dans la loi précitée aussi aux cantons situés en dehors de la zone forestière fédérale, pourvu qu'ils prennent les engagements fixés par la loi.

Si l'on voulait suivre la première de ces voies, l'art. 24 de la Const. F. devrait être préalablement revisé, car, d'après sa teneur, la Confédération n'a le droit de haute surveillance sur la police des endi-

---

1) Cf. supra IV no 1441.

guements et des forêts que dans les régions élevées. Cette revision devrait être suivie d'une revision de la loi elle-même, qui devrait être adaptée aux conditions multiples des cantons situés en dehors de la zone forestière fédérale actuelle.

Indépendamment du fait que nous envisageons une revision de la constitution par ce seul motif comme peu convenable et même inopportune, nous ne croyons pas, et cela pour des raisons matérielles, qu'une extension forcée de la zone forestière fédérale à toute la Suisse, ou même au Jura seulement, et, par conséquent, une application générale des dispositions légales sur cette matière soient d'impérieuse nécessité, et nous préférons préparer les voies à une législation forestière unique, réservée à une époque plus opportune, par la création d'une période de transition.

Ceci peut s'effectuer par la seconde des voies indiquées plus haut.

Nous aurions là une manière de procéder analogue à celle qui est prévue par l'art. 1er, lettre *b*, de la LF. concernant la police des eaux dans les régions élevées, du 22 juin 1877 [1]), et qui correspondrait aux idées prédominantes de notre époque en matière de législation fédérale. Il s'ensuivrait que la haute surveillance de la Confédération et l'allocation de subventions fédérales dans l'intérêt des forêts ne s'étendraient qu'aux cantons ou parties de territoires cantonaux situés en dehors de la zone forestière fédérale qui se soumettraient aux conditions de la loi fédérale forestière actuelle et qui s'entendraient à cet égard avec le CF.

Par là, on préviendrait en même temps l'injustice qui résulterait du fait que des cantons situés en dehors de la zone forestière fédérale recevraient des subventions fédérales pour la création et la conservation de forêts protectrices sans assumer les obligations imposées par la LF. sur les forêts aux cantons appartenant à cette zone.

Dès qu'un certain nombre de cantons situés aujourd'hui en dehors de la zone forestière fédérale s'y seront rangés par cette voie facultative, on pourra procéder avec d'autant plus de chances certaines de succès à une revision de la Const. F. pour aboutir à l'élaboration d'une législation fédérale uniforme en matière forestière.

F. f. 1886 II 429; 1888 III 189; 1890 II 488.

II. Dans sa séance du 23 mars 1893, le CN a pris en considération la motion Baldinger, conçue en ces termes:

Le CF. est invité à examiner s'il ne conviendrait pas d'étendre les limites dans lesquelles la Conf. exerce la haute surveillance sur les forêts.

---

[1]) Cf. supra IV n° 1440.

Bien qu'il ne se soit pas produit de modifications essentielles dans l'état sylvicole des contrées n'appartenant pas à la zone forestière fédérale, l'on n'en a pas moins constaté que, dans les cantons intéressés, la surface boisée avait diminué et qu'en particulier l'aire forestière était en proportion trop peu étendue dans le Jura.

Ce qui est venu démontrer la nécessité pressante de conserver les massifs existants même en dehors de la zone forestière fédérale, de reboiser en maints endroits et de traiter les peuplements avec plus de soins que cela n'avait eu lieu jusqu'alors en bien des localités, ce sont les nombreuses requêtes adressées au CF. des contrées situées en dehors de la zone forestière fédérale, en vue d'obtenir des subsides aux travaux de défense contre les torrents et à des corrections et endiguements de rivières. Dans nombre de ces cas, on a pu établir, avec précision, que le déboisement ou tout au moins une économie sylvicole mal entendue dans le bassin d'un cours d'eau avait converti celui-ci en torrent dévastateur.

Certes, le CF. pouvait, là où il le jugeait nécessaire, subordonner l'octroi de subventions pour ces travaux de défense à des conditions de nature sylvicole [1]), mais la LF. sur les forêts ne lui permet pas de subventionner des reboisements ainsi exigés, par le simple fait qu'ils ont lieu en dehors de la zone forestière fédérale. Or, les contrées en question, déjà surchargées par les frais souvent considérables des travaux de défense, ne peuvent qu'à grand'peine satisfaire aux obligations généralement très onéreuses du reboisement. C'était donc aussi une question de simple équité que de mettre, pour des obligations semblables, les cantons situés en dehors de la zone au bénéfice des subsides de la Conf., dans la même mesure que ceux qui en font partie.

F. f. 1893 V 13; 1896 II 619.

S'inspirant de ces considérations et agissant dans le sens de la motion Baldinger, le CF. a soumis à l'AF., par message du 14 novembre 1893, un projet de revision de l'art. 24, al. 1er de la Const. F., lequel a été adopté par l'AF., puis par le peuple et les cantons, dans la votation constitutionnelle du 11 juillet 1897 [2]). Depuis cette revision, la haute surveillance de la Conf sur la police des endiguements et des forêts ne s'exerce plus dans les limites des régions élevées; elle s'étend désormais à toute la Suisse. C'est ainsi qu'a également

[1]) Cf. aussi supra IV no 1445.

[2]) Cf. supra II p. 243, chiffre 16.

disparu le dualisme qui, grâce à la rédaction primitive de l'art. 24 de la Const. F. de 1874, résidait dans le fait que sept cantons, qui n'appartenaient qu'en partie à la zone forestière fédérale fixée par la LF. de 1876, étaient soumis à deux législations différentes en matière sylvicole, une partie de ces cantons étant régie par la LF., l'autre, par la loi cantonale sur les forêts. Au début, ce dualisme s'était également produit dans le canton de Schwyz et, pour le faire cesser, ce canton a demandé à l'AF. de l'englober entièrement dans la zone forestière fédérale, ce que l'AF. a accordé, par arr. féd. du 9 juin 1877. R. O. n. S. III 88.

III. Afin de mettre en vigueur le plus tôt possible l'art. 24 revisé de la Const. F., l'AF. a voté, le 15 avril 1898, sur la proposition du CF., l'arrêté que voici :

L'application de la LF. concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, est étendue à l'ensemble du territoire de la Confédération.

Cette mesure est prise à titre transitoire jusqu'à la revision prévue de la loi précitée.

R. O. n. S. XVI 766 ; F. f. 1899 I 675, 676. L'arr. féd. du 15 avril 1898 contient la clause référendaire, de même que les modifications nécessaires à apporter au texte de la LF. du 24 mars 1876 En même temps, l'AF. a invité le CF., par un postulat spécial, à présenter le plus tôt possible le projet d'une LF. revisée sur la police des forêts. Rés. Dél. AF. avril 1898, n° 12.

Le 1er juin 1898 déjà, le CF. soumettait aux Chambres fédérales un projet de LF. revisée conc. la haute surveillance de la Conf. sur la police des forêts. A la suite des délibérations de la commission du CN., il l'a remplacé, le 26 mai 1899, par un projet modifié, sur la base duquel a été votée, le 11 octobre 1902, la LF. revisée conc. la haute surveillance de la Conf. sur la police des forêts.

R. O. n. S. XIX 456; F. f. 1898 III 177; 1899 III 305.

2148. Par l'arrêté du 6 décembre 1894, le CF. a interprété comme suit l'art. 3 de la LF. sur la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, ainsi conçu :

Dans les limites de la zone forestière fédérale, toutes les forêts protectrices sont soumises à la haute surveillance de la Confédération.

Les forêts de l'Etat, des communes et des corporations sont soumises à cette surveillance lors même qu'elles ne sont pas des forêts protectrices.

Les articles . . . . . de la présente loi sont seuls applicables aux forêts des particuliers qui n'ont pas le caractère de forêts protectrices.

L'expression « forêts de corporations », qui figure dans l'art. 3 de la LF. concernant la haute surveillance de la Confédération dans les régions élevées, du 24 mars 1876, doit être interprétée dans ce sens que les forêts de corporations sont toutes celles qui revêtent un caractère public ou servent, d'une manière durable, à un but d'utilité publique, ainsi que celles qui, sans servir précisément à un but d'utilité publique, sont gérées par une autorité publique.

Il est loisible aux cantons de donner à la notion de forêts de corporations un sens plus large encore — mais, en tout cas, jamais plus étroit — que celui que lui donne le CF.

Ainsi donc, outre les forêts de l'Etat et des communes mentionnées à l'article 3 précité, il y a lieu de considérer, comme forêts protectrices, les forêts de bourgeoisies, de villages ou sections de village, de voisinages, de hameaux, de haute juridiction, de districts, de cercles ou d'arrondissements, de caisses de scolarques, d'administrations (offices) de travaux publics, d'hôpitaux, de paroisses, de couvents, de prébendes, de chapitres, de dotations et de fonds de pauvres, de fonds scolaires et ecclésiastiques, de syndicats d'alpages, d'orphelinats, d'administrations de police du feu, de consortages ou communautés publiques et toutes les autres forêts de même nature. [1])

F. f. 1895 I 101, 802.

A l'appui de cette interprétation, le Département fédéral de l'industrie et de l'agriculture s'exprime comme suit, dans un rapport du 15 novembre 1894 :

---

[1]) Cf. aujourd'hui la LF. revisée sur la police des forêts, du 11 oct. 1902, art. 2:

Dans le sens de la présente loi, on entend par forêt, y compris les pâturages boisés :

a. les forêts publiques, savoir : les forêts de l'Etat, des communes et des corporations, ainsi que celles qui sont gérées par une autorité publique ;

b. les forêts privées, ainsi que celles des associations forestières (art. 26 et 28).

Ce classement est fait par les cantons, sous réserve d'approbation du CF.

A rapprocher encore F. f. 1898 III 179, 191, 192 ; 1899 III 306, 321, 322 ; Bull. sténog. de l'AF. 1899, IX p. 1, 43-46, 85, 90 et suiv., 158 ; 1901 p. 571, 603 ; 1902, XII p. 135-140, 165-172, 466.

L'expression « forêts de corporations », dont se sert la LF. du 24 mars 1876, peut être interprétée dans un sens large ou dans un sens restreint.

Il est hors de doute qu'indépendamment des forêts de l'Etat et des communes citées spécialement par la loi toutes les forêts revêtant un caractère public et servant, d'une manière durable, à un but d'utilité publique sont comprises dans l'expression « forêts de corporations » de la LF. Parmi ces forêts se rapportant à un but d'utilité publique, nous mentionnerons, entre autres, les forêts de districts, de cercles, de bourgeoisies, d'écoles, d'églises, de prébendes, d'hôpitaux et de chapitres.

Il ne s'agit donc que de savoir si la LF. comprend aussi, dans les forêts de corporations, celles qui appartiennent à des corporations de caractère privé, telles que celles, par exemple, de syndicats d'alpage ou autres corporations ou syndicats de propriétaires.

Consultés sur la question de savoir comment ils avaient interprété, jusqu'alors, les mots en question dans l'exécution de la loi forestière fédérale et quelles sortes de corporations, syndicats ou autres associations de propriétés forestières se trouvaient sur leur territoire, les cantons ont répondu, en résumé, comme suit :

Zurich. « A l'exception des forêts de l'Etat, nous avons actuellement, dans notre canton, les forêts de corporations forestières suivantes :

1° les forêts de communes, précédemment presque toutes forêts de bourgeoisies, qui, sauf rachat antérieur, sont devenues propriétés des communes municipales en vertu de la nouvelle loi communale de 1875 ;

2° les forêts de bourgeoisies, rachetées aux communes municipales assez tôt avant 1875 pour être conservées aux bourgeoisies ;

3° les forêts d'églises, de très peu d'importance ;

4° les forêts de syndicats, comprenant 5993 ha., avec droits partiels des membres du syndicat au rapport soutenu ; ces droits partiels sont saisissables et peuvent être vendus par leur propriétaire ; toutes ces forêts sont cadastrées, aménagées conformément à l'économie forestière et soumises à la surveillance de l'administration cantonale des forêts ;

5° les forêts de sociétés privées, qui se sont formées depuis l'application de la LF. dans la zone forestière suisse et aussi sur le territoire de forêts protectrices relevant exclusivement de la surveillance cantonale ; ce sont des massifs boisés privés, que, dans le but d'un meilleur aménagement, l'on gère conformément à des statuts communs, sans que, pour autant, ils aient perdu le caractère de propriétes particulières.

Berne: Nous entendons, par forêts de corporations, celles dont le propriétaire répond à la définition juridique de corporation, ainsi les forêts de bourgeoisies, de communes mixtes, de communes municipales, de

bourses des pauvres, de communautés et de corporations de villages, de syndicats forestiers, d'écoles, de corporations spéciales d'ayants droit et de fondations d'hôpitaux. Nous y rangeons aussi toutes les forêts de corporations dont les propriétaires ont, sur leur demande, obtenu, par décret du Grand Conseil, d'être reconnues comme personnes civiles.

Par contre, les forêts de syndicats d'alpage ou d'autres corporations de ce genre n'ont pas été considérées, jusqu'à présent, comme forêts de corporations....

Lucerne: Aux termes des §§ 1 et 3 de la loi forestière cantonale du 5 mars 1875, toutes les forêts de l'Etat, des communes, des chapitres, des cloîtres, des écoles, des églises, des prébendes, des hôpitaux et de certaines corporations dont les biens sont en main-morte, sans revêtir le caractère de propriétés privées, relèvent directement de l'administration forestière cantonale ou sont soumises à son contrôle. Ces forêts sont donc, d'après nous, forêts de corporations.

Les associations nommées syndicats d'alpage, d'ailleurs fort peu importantes chez nous comme propriétaires de forêts, rentrent, pour nous, dans la catégorie des propriétaires particuliers.

Uri: Outre les forêts de l'Etat, nous avons principalement une certaine catégorie de forêts auxquelles s'applique l'art. 3 de la LF. et qui revêt le caractère de forêts de corporations. Ce sont les forêts indivises des 17 communes bourgeoises de l'ancien district d'Uri, communauté qui, d'après la constitution cantonale, porte le nom de corporation d'Uri.

En outre, toutes les forêts des communes, des églises, des prébendes et des chapitres sont soumises à la surveillance de l'autorité cantonale. Ces forêts sont, d'ailleurs, peu nombreuses et n'accusent, à l'exception des forêts créées ou à créer dans la vallée d'Urseren, que des contenances de quelques hectares. Il ne peut donc pas être ici question d'un rapport soutenu.

Nous possédons encore une sorte de forêts de particuliers, appartenant à plusieurs propriétaires. Ce genre de forêts résulte de l'indivision d'hoiries; il leur manque une organisation en société; c'est pourquoi nous les avons toujours traitées comme forêts privées.

Les forêts des Alpes appartiennent ou à la corporatien d'Uri et aux communes ou bien à des particuliers.

Schwyz: L'on entend par forêts de corporations toutes les forêts dont le propriétaire est *personne civile*, c'est-à-dire les peuplements forestiers appartenant à des communautés publiques à existence civile (bourgeoisies, par exemple), à des syndicats d'alpage, des syndicats fonciers et d'autres corporations ou à des chapitres et des couvents.

Unterwald-le-Haut: Ont été compris jusqu'ici, par le terme: forêts de corporations, les forêts de bourgeoisies, d'écoles, d'églises, de prébendes, d'hôpitaux et de fondations. Par contre, le canton ne possède aucune corporation forestière ou autre association de ce genre. La plupart des forêts appartiennent aux bourgeoisies (le revenu est indivis ou partagé entre les bourgeois); les forêts privées sont peu nombreuses. L'Etat, comme tel, ne possède aucune forêt; seul, l'hôpital cantonal est propriétaire de deux ou trois petites parcelles boisées.

Unterwald-le-Bas: Jusqu'à présent, l'on a considéré comme forêts de corporations les forêts de l'Etat, des communautés, de sections de communes ou de hameaux, d'églises, de couvents, d'hôpitaux et de fondations, et on les a aussi traitées comme telles.

Glaris: Les forêts de corporations se partagent en deux groupes: les unes ont un caractère officiel, les autres un caractère privé. Parmi les premières, nous citerons le Kirchwald, situé sur la rive droite de la Sernft et appartenant aux communes de Matt et d'Engi....

Les autres forêts de corporations ou de syndicats revêtent un caractère plutôt privé; telles sont les forêts:

1° des corporations forestières dites du Bräh et du Braus;

2° de la corporation de la montagne de Näfels;

3° de celle de l'Elmerrüfiberg;

Les forêts de ces corporations privées jouent un rôle secondaire, la surface qu'elles couvrent ne s'étendant pas au-delà de 0,1 $^0/_0$ de l'aire des forêts revêtant, dans le canton, un caractère public.

Zoug: La loi forestière du canton de Zoug . . . . prescrit ce qui suit:

La haute surveillance de l'Etat s'exerce, d'après la loi, sur toutes les forêts du canton, qui sont:

1° les forêts de communes, de corporations et de syndicats;

2° les forêts protectrices privées;

3° les autres forêts privées.

Notre loi forestière fait donc une distinction entre forêts de corporations (Korporationswaldungen) et forêts de syndicats (Genossenschaftswaldungen) et soumet ces dernières à la surveillance de l'Etat, à l'intérieur aussi bien qu'en dehors de la zone forestière fédérale.

Les §§ 6, 9, 14, 16 et 20 de la loi cantonale consacrent aux forêts des syndicats les mêmes dispositions qu'à celles des communes et des corporations.

Nous n'avons pas de forêts de l'Etat.

Dans le canton de Zoug, l'on trouve les catégories suivantes de corporations et de syndicats forestiers:

1° les corporations bourgeoises formées de certaines familles bourgeoises d'une même commune politique (Bürgerkorporationen) ou d'une partie seulement d'une commune, ou encore de parties détachées de communes voisines;

2° les syndicats forestiers laïques ayant un caractère privé;

3° les corporations forestières de couvents.

En exécution de la loi forestière cantonale, toutes les mesures applicables, d'après la LF., aux forêts de l'Etat, des communes et des corporations le sont aussi aux forêts des corporations et des syndicats précités.

Il faut ajouter enfin que les forêts d'églises sont assimilées aux forêts communales et que le canton de Zoug ne possède qu'une très petite forêt de bourgeoisie....

Fribourg: Suivant la statistique cantonale, sont envisagées, dans le canton de Fribourg, comme forêts de corporations:

1. celles des hôpitaux;
2. celles des chapitres;
3. celles des caisses de scolarques, pauvres et autres;
4. celles des bourgeoisies;
5. celles des paroisses;
6. celles des fonds scolaires et ecclésiastiques;
7. celles des syndicats d'alpages.

Les autres forêts sont désignées:

1. forêts de l'Etat;
2. forêts communales:
3. forêts des particuliers.

Appenzell-Rhodes extérieures: Nous considérons comme forêts de corporations celles de propriété indivise et inaliénable servant, d'une manière durable, à un but d'utilité publique; telles sont les forêts de l'Etat et celles des communes, ainsi que les forêts de districts, de cercles, de bourgeoisies, d'écoles, d'églises, de prébendes, d'hôpitaux et de fondations. Les forêts de ces catégories ont, chez nous, une origine déjà ancienne.

En opposition à ces forêts-là, nous citerons les forêts de syndicats d'alpages, celles de syndicats de propriétaires fonciers et de syndicats forestiers et celles des sociétés de sylviculture. Toutes ces forêts sont de date plus récente; elles servent plutôt à un but économique et de spéculation qu'à un but d'utilité publique; ce sont des propriétés privées; elles peuvent être partagées ou vendues sans l'autorisation de l'Etat. Les propriétaires ne sont assujettis qu'aux prescriptions de leurs statuts.

Dans notre canton, on trouve des forêts de ces deux espèces.

Appenzell-Rhodes intérieures: Dans ce canton, l'expression : forêts de corporations ne peut prêter à équivoque, par la raison qu'aucune corporation de nature privée n'y existe. Les syndicats d'alpage ou autres corporations ayant un caractère privé ne sont, à la vérité, pas chose inconnue chez nous; les sociétés de ce genre ne figurent cependant que comme propriétaires de l'herbe, tandis que le bois grevé de servitudes appartient à des corporations d'ordre public et se trouve ainsi soumis à la législation forestière sans autre condition. Outre les forêts de corporations dans le sens ordinaire du mot, auxquelles participe tout propriétaire, foncier dans un rayon déterminé et indépendant des limites politiques et qui constituent, dans leur ensemble, la majorité de nos forêts de cette nature, notre canton possède encore des forêts dépendant de l'administration des travaux publics, de caisses de pauvres, d'églises, de couvents, d'hôpitaux, d'assistance publique, d'horphelinats et de la police du feu ; toutes ces forêts sont traitées comme forêts de corporations d'ordre public.

Grisons: Nous considérons comme forêts de corporations, dans le sens de la LF., celles qui revêtent de droit un caractère public et qui ne peuvent donc être traitées comme propriétés particulières. En conséquence, nous traitons comme forêts de corporations les forêts suivantes, que l'on rencontre dans notre canton, savoir: celles de communes, de bourgeoisies, de sections de communes, de hameaux, de haute juridiction, d'écoles, d'églises, de cloîtres, de chapitres et de fondations. Nous avons, en outre, des forêts de syndicats et des forêts particulières, les unes et les autres de nature absolument privée. Ces forêts sont, du reste, de minime importance quant à leur nombre et leur extension et quant au rôle qu'elles jouent dans l'économie forestière, comparées aux forêts de corporations de caractère essentiellement public.

Tessin: Seules, les forêts non protectrices appartenant à des propriétaires privés sont exclues aujourd'hui de la surveillance de l'Etat. Dans la classification des forêts protectrices, on a eu surtout égard à celles pour lesquelles cette surveillance était nécessaire. Il y a donc lieu de considérer comme forêts de corporations toutes celles qui appartiennent à des propriétés de patriciats, des consortages, des chapitres, des paroisses et à d'autres sociétés.

Nous ne connaissons pas d'autres personnes civiles propriétaires de forêts.

Vaud: Les forêts appartenant aux Bourses des pauvres, à l'institut Henchoz, à Château d'Œx, et celles de la paroisse de Blonay, dans la Veveyse, sont toutes gérées par les administrations communales. En

outre, comme, dans notre canton, toutes les forêts situées dans la zone forestière fédérale, qu'elles appartiennent à l'Etat, aux communes ou à des particuliers, sont déclarées forêts protectrices, elles rentrent sous le régime de la LF. sur les forêts et le règlement d'exécution cantonal.

Valais: Dans notre canton, les forêts de corporations appartiennent aux bourgeoisies, à des sections de villages, aux prébendes ; outre cette catégorie de forêts, nous avons des forêts de consortages (désignation identique à celle de corporation), qui sont celles dont les propriétaires excèdent le nombre de dix et celles dont le titre de propriété ne remonte pas, avec date certaine, au 1er août 1826.

Toutes ces forêts de corporations ou de consortages sont placées sous la même police que les forêts communales.

Si l'on se reporte à la genèse et à l'historique de la LF., on doit s'arrêter tout d'abord au passage suivant du message du CF.:

« Une question très importante, qui a donné lieu également à une vive discussion au sein de la société des forestiers suisses, c'est celle de savoir si toutes les forêts comprises dans la zone forestière fédérale doivent, sans exception, être soumises au contrôle de la Confédération, ou bien si les forêts privées qui n'ont pas le caractère de forêts protectrices doivent y être soustraites.

« La société des forestiers suisses et la société forestière du canton de Berne se sont rangées à la première de ces opinions.

« Nous ne pouvons partager cette idée, attendu que nous admettons le principe, généralement dominant et observé dans la législation, que les particuliers ne doivent pas être entravés dans leur droit de disposer librement de leur propriété, au delà des limites exigées impérieusement par le bien public. »

En conséquence, le projet de loi ne soumet à la haute surveillance de la Confédération que les forêts de l'Etat, des communes et des corporations, des fondations et des communautés, comme forêts revêtant un caractère public, et, de plus, toutes les forêts *protectrices* privées, mais non pas les autres forêts des particuliers. (A celles-ci ne sont applicables, d'après le 3me alinéa de l'article 3 de la loi forestière fédérale, que les articles 11, 14, alinéas 2, 3 et 4; 15, 20 et 27, chiffres 2, 4, 8 et 9 de cette loi).

Le CE. s'est associé d'abord à la manière de voir des sociétés précitées; mais, au cours des débats, il s'est rangé, avec le CN., à l'avis du CF.

Cette opinion se reflète dans l'art. 3 de la loi actuelle; les deux expressions : *forêts de fondations et forêts de communautés* ont été abandonnées, indubitablement parce que ces forêts sont renfermées dans la notion : *forêts de corporations* et qu'on a voulu en éviter la spécification.

Il résulte des réponses transcrites ci-dessus que les cantons ont, en général, bien interprété et appliqué l'expression : forêts de corporations. Ils ont considéré comme telles toutes forêts revêtant un caractère *public* et servant, *d'une manière durable*, à un but d'*utilité publique*.

Quelques cantons sont allés plus loin et ont compris, dans cette expression, des forêts qui, d'après la définition ci-dessus, doivent être envisagées comme forêts privées.

Les forêts de syndicats, indiquées sous chiffre 4 dans la réponse de *Zurich* et considérées encore par cet Etat comme forêts de corporations, sont à la limite extrême de ce genre de forêts.

Berne pose en principe que tous les syndicats qui, sur leur demande, ont été déclarés *personnes civiles* par décret du Grand Conseil, sont reconnus, de ce chef, comme corporations.

Le Département fédéral de justice et police estime que, pour les forêts appartenant à plusieurs personnes, on devrait rechercher si ces forêts portent un caractère *public*. Il ressort de là que le caractère ne réside pas dans la qualité de personne civile des syndicats, communautés ou sociétés auxquelles appartient une forêt, car plusieurs propriétaires privés peuvent s'organiser en syndicats et acquérir, pour leur association, la qualité de personne civile.

Si l'on s'en tient à l'opinion que la LF. ne comprend, par forêts de corporations, que les forêts revêtant un caractère public, on doit reconnaître que *Schwyz* va, d'après la conception ci-dessus de personne civile, plus loin que ne l'exige la loi, puisque le § 2 de son règlement d'exécution a la teneur suivante :

« A cet effet (surveillance par l'Etat), les forêts sont divisées en deux groupes :

a. celles de communes et de corporations, dans lesquelles sont comprises toutes les forêts appartenant à une personne civile;

b. celles des particuliers.

« Les forêts de syndicats d'alpages, de propriétaires fonciers et d'autres corporations sont rangées dans la première de ces catégories. »

Zoug dit expressément que toutes les prescriptions qui, d'après la loi forestière fédérale, s'appliquent aux forêts de l'Etat, des communes et des corporations sont aussi en vigueur pour les forêts de syndicats forestiers laïques de nature privée.

Le canton du *Valais* étend la notion de forêts de corporations (consortages) aux forêts privées dont le nombre des propriétaires excède dix et à celles dont le titre de propriété ne remonte pas, d'une manière certaine, au 1er août 1826.

De l'avis du Département fédéral de l'industrie et de l'agriculture, les cantons doivent rester libres de concevoir cette notion d'une façon plus large encore que ne l'indique la définition donnée plus haut, mais qu'ils doivent être tenus, par contre, de ne jamais en restreindre davantage le sens.

Pour conclure, le Département croit devoir interpréter l'expression : *forêts de corporations*, contenue dans l'art. 3 de la LF. du 24 mars 1876, concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées, en ce sens que cette expression désigne les forêts revêtant un *caractère public* et servant, *d'une manière durable, à un but d'utilité publique.*

Outre les forêts de l'Etat et des communes mentionnées dans l'art. 3 de la loi, il faut donc ranger, parmi les forêts de corporations, les forêts de bourgeoisies, de villages, ou de sections de communes ou de villages, de voisinages, de hameaux, de hautes juridictions, de districts et de cercles ou d'arrondissements, d'administrations de constructions ou de travaux publics, d'écoles, de scolarques, d'hôpitaux, d'églises ou de paroisses, de couvents, de prébendes ou de chapitres, de fondations, de fonds ou de caisses de secours pour pauvres, d'asiles pour orphelins, d'administrations de police du feu, de communautés publiques et d'autres propriétaires semblables.

De son côté, le *Département fédéral de justice et police* a complété ce rapport par les observations que voici :

Nous adhérons à l'opinion d'ajouter, à la rédaction proposée par le Département fédéral de l'industrie et do l'agriculture, les mots suivants : «ainsi que les forêts qui, sans servir précisément à un but d'utilité publique, sont gérées par une autorité publique». Comme nous l'avons fait ressortir, on ne voulait soumettre à la haute surveillance de la Confédération, *en considération des droits de la propriété privée*, que les forêts des particuliers sises dans la zone forestière fédérale et considérées comme forêts protectrices. Mais s'il existe des forêts privées gérées par une autorité publique, la raison qui engageait le législateur à en soustraire l'administration et l'aménagement à la surveillance fédérale cesse d'exister. Par le fait qu'ils en abandonnent l'administration à des autorités publiques, les propriétaires prêtent à ces forêts un caractère public; ils se dépouillent du droit d'en disposer comme il leur plaît. Il va sans dire, en effet, que l'administration ne saurait procéder suivant des principes différents, selon qu'il s'agit d'une forêt de nature publique ou d'une forêt confiée à la gérance d'une autorité publique.

F. f. 1895 I 101-113.

2149. L'art. 16, 1er alinéa, de la LF. concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, est ainsi conçu:

Il sera levé le plan des forêts de l'Etat, des communes et des corporations; dans ce but, elles (ces forêts) seront aménagées, et leur exploitation régularisée. [1])

Consulté sur ce passage par le Conseil d'Etat du canton des Grisons, le CF. l'a interprété comme suit, le 27 janvier 1891, ajoutant qu'il fallait considérer sa réponse comme une décision de principe:

La prescription contenue à l'art. 16, alinéa 1er, et d'après laquelle «l'exploitation des forêts doit être régularisée» vise, dans sa corrélation avec les autres dispositions du même article, les travaux qui doivent précéder les projets d'aménagement et, par conséquent aussi, les aménagements forestiers eux-mêmes.

Le problème consistant à régulariser la répartition du bois des forêts communales embrasse tout à la fois la sylviculture, le genre d'exploitation et la protection des forêts et, par le fait même, l'élaboration des plans d'aménagement prescrits dans l'al. 1er de l'art. 16, ainsi que le maintien du produit soutenu de la possibilité annuelle, en conformité de l'al. 2 du même article, et enfin l'application des mesures d'administration et de police indispensables pour assurer la conservation des forêts protectrices, mesures que les gouvernements cantonaux sont tenus de prendre, aux termes de l'art. 19 de la loi.

En se basant sur ces dernières dispositions, le CF. déclare inadmissible, en principe, la répartition des bois sur pied dans les forêts communales et dans celles des grandes corporations, telle qu'elle a été pratiquée jusqu'ici dans la plupart des communes et des corporations du canton des Grisons [2]). En d'autres termes, l'abatage et le façonnage du bois, de même que, partout où c'est nécessaire aussi, le transport jusqu'aux chemins de dévestiture, doivent avoir lieu sous la direction et la surveillance de l'administration forestière, d'une manière rationnelle et qui épargne autant que possible la forêt.

Tout le bois exploité doit être mesuré et cubé. L'autorité exécutive compétente donnera les ordres nécessaires à cet effet.

---

[1]) Cf. aujourd'hui la LF. du 11 oct. 1902, art. 13 et suiv.

[2]) Cf. aujourd'hui l'ordonnance d'exécution du 13 mars 1903, art. 10: Il est interdit de délivrer sur pied les répartitions de bois (gaubes).

Les dispositions qui précèdent doivent être introduites dans les plans d'aménagement définitifs ou provisoires, ou dans les ordonnances ou règlements forestiers.

F. f. 1891 I 245; 1892 II 841. Cf. Première Edition II n° **563**.

2150. Dans son rapport de gestion pour l'année 1894, le CF. signale le fait que la création de nouvelles forêts protectrices rencontre des difficultés sérieuses et de diverse nature. C'est surtout le cas lorsque le terrain à boiser appartient à des particuliers, car, pour eux, l'opération ne présente non seulement aucun avantage, mais devient même préjudiciable, attendu que, dans ces régions, le rendement de la forêt reste inférieur à celui du pâturage et ne peut être réalisé avant un siècle au moins. Sans doute, à teneur de l'art. 22 de la loi forestière fédérale, les cantons ont le droit — conformément à la LF. du 1er mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique — d'exproprier les terrains à boiser appartenant à un particulier, mais la plupart des cantons ne font pas usage de ce droit, ce qui fait que souvent les boisements les plus urgents et les plus importants n'ont pas lieu [1]).

F. f. 1895 I 815; 1898 I 828 (Dans les hautes régions et notamment dans les bassins de réceptions, souvent très étendus, des torrents, l'on persiste encore à ne pas reboiser en une mesure suffisante. C'est pourquoi la Conf. et les cantons devraient appuyer les travaux de reboisement par des subventions plus considérables que dans le passé); 1902 II 525 (le 1er nov. 1901, le CF. a décidé de ne pas entrer en matière, pour le moment, sur une demande des gouvernements de Berne et de St-Gall, qui réclamaient l'adoption d'un arr. féd. accordant des subsides fédéraux pour l'acquisition des terrains de particuliers en vue de la création de forêts protectrices).

2151. La LF. concernant la police des forêts dans les régions élevées, du 24 mars 1876, prescrit ce qui suit, à l'art. 14, al. 1er:

> Les droits de parcours et d'enlèvement de la fane, ainsi que toutes les autres servitudes qui grèvent les *forêts protectrices*, seront rachetés, s'ils sont incompatibles avec le but pour lequel ces forêts sont établies. Ce rachat aura lieu dans le délai maximum de dix ans. [2])

A propos de cette prescription légale, on s'est déjà demandé maintes fois si le propriétaire d'une forêt protectrice qui a racheté les droits en question ou d'autres servitudes analogues est alors autorisé à exercer lui-même ce droit de jouissance.

---

[1]) Cf. aujourd'hui la LF. du 11 oct. 1902, art. 31 et suiv., 45.

[2]) Cf. aujourd'hui la LF. du 11 oct. 1902, art. 21 et suiv.

Il est de toute évidence qu'il faut résoudre négativement la question, car, si la loi réclame le rachat de ces servitudes, c'est parce que la manière dont le propriétaire peut exercer son droit de jouissance est absolument incompatible avec le but pour lequel les forêts protectrices ont été établies. Or, cette incompatibilité continue à subsister aussi après le rachat de la servitude et, par conséquent, elle interdit, même au propriétaire de la forêt, l'exercice du droit de jouissance qu'il a racheté. Cela est d'autant plus facile à comprendre que l'art. 11 de la loi l'oblige même à reboiser les coupes et les clairières qui pourraient être pratiquées dans cette forêt.

Circ. adressée par le CF. aux cantons de la zone forestière féd., le 23 nov. 1894, F. f. 1894 IV 16.

2152. Conformément à la LF. du 24 mars 1876 concernant la surveillance de la Confédération sur la police des forêts dans les régions élevées, art. 14, les droits d'affouage, de parcours et autres servitudes qui pèsent sur les forêts protectrices doivent être rachetés dans un délai maximum de dix ans, en tant qu'ils sont incompatibles avec le but auquel servent ces forêts. Sur la base de la LF., on a déjà racheté dans le territoire forestier de la Confédération, jusqu'à la fin de 1896, 2558 servitudes pour une somme totale de 1,031,430 francs. En relevant ce fait dans son rapport du 22 mai 1897, la commission du CE. chargée d'examiner la gestion du CF. en 1896 ajoute que, dans le canton d'Uri, les travaux prescrits par l'art 14 de la LF. n'ont pas même encore été entrepris. Quand même des difficultés spéciales s'opposeraient, dans ce canton, à l'exécution de ces prescriptions, l'on ne saurait admettre une prolongation de l'état de choses signalé, lequel est strictement illégal [1]).

F. f. 1897 III 260; 1898 I 818 (à la fin de 1897, toutes les servitudes nuisibles aux forêts avaient été rachetées dans les cantons de Zurich, Lucerne, Zoug, Fribourg, Appenzell Rh.-Ext. et Vaud. Outre le canton d'Uri, se trouvaient en retard notamment les cantons du Tessin et du Valais).

---

[1]) Cf. aujourd'hui la LF. du 11 oct. 1902, art. 31 et suiv.

Titre IX.

Poids, mesures et monnaies.

Chapitre 1er.

Poids et mesures.[1]

Const. F. 1874, art. 40; cf. Const. F. 1848, art. 37, R. O. I 15, n. S. I 13; LF. sur les poids et mesures, du 3 juil. 1875, Règl. d'exécution adopté par le CF., accompagné des instructions pour les vérificateurs suisses, du 24 nov. 1899 (ce règlement a remplacé, avec des modifications et compléments, le règlement du 22 octobre 1875), R. O. n. S. XVII 421-567; R. O. n. S. I 686, 694; II 428, 448; III 136, 273, 277; IV 296; V 78; VII 1, 309, 687; VIII 333; IX 244; X 465, 590, 681, 725; XII 110; XV 521. Ce règlement a été, à son tour, complété et rectifié par une circ. du Dép. féd. de l'Intérieur, du 20 avril 1901, F. f. 1901 II 936. — Mess. du CF. du 25 nov. 1874, F. f. 1874 III 767. Cf. F. f. 1874 I 765; 1875 II 230, IV 546; 1877 II 254; puis encore F. f. 1892 II 800; 1893 II 186; 1900 II 157; 1901 I 756.[2]

Convention relative à l'établissement d'un Bureau international des poids et mesures, convention dite du mètre ou de Paris, du 20 mai 1875, avec règlement d'exécution; Arr. féd. de ratification du 2 juil., et arr. de ratification du CF., du 5 juil. 1875, R. O. n. S. II 1, 3, 12, 20, VII 557, VIII 343. — Mess. du CF. du 10 juin 1875, F. f. 1875 III 559; 1878 II 113.

2153. Après la promulgation de la LF. sur les poids et mesures, du 3 juillet 1875, le CF. a adressé aux gouvernements cantonaux, le 22 octobre 1875, une circulaire dans laquelle nous lisons ce qui suit:

«Nous attirons votre attention sur le fait que l'usage qui a régné jusqu'ici et d'après lequel les cantons adoptaient des lois cantonales spéciales et des règlements d'exécution doit cesser dans l'intérêt d'une exécution commune et aussi uniforme que possible des dispositions

---

[1]) Cf. *F. Ris,* Mass und Gewicht, dans le Dictionnaire de l'économie politique en Suisse, 1889 II p. 363-401; *F. Ris,* Mass und Gewicht, dans la Bibliographie der Schweiz. Landeskunde, Berne 1894.

[2]) Il a été question de réunir le bureau fédéral des poids et mesures à l'institut de physique de l'Ecole polytechnique féd., mais cette idée a été repoussée par le Conseil de l'Ecole, cf. F. f. 1894 I 449; 1895 I 758; 1896 II 562; 1897 II 21; 1902 IV 357; Règl. d'exéc. 1899, art. 1-6.

législatives fédérales [1]). C'est aussi pourquoi le règlement d'exécution fédéral a été élaboré dans un sens conforme à un grand nombre d'anciennes prescriptions cantonales, de manière toutefois à le faire concorder avec les principes généralement admis en raison du caractère international du système métrique des poids et mesures. Par contre, il est loisible aux cantons, comme par le passé, d'adopter des règlements spéciaux sur la vente des denrées alimentaires, des combustibles, etc., sur le mode de procéder lors des inspections, sur l'organisation des pithomètres ou appareils pour le jaugeage des tonneaux, brentes, etc., sur le choix des mesures de capacité pour les liquides et les solides, sur la manière dont ces mesures doivent être délivrées aux communes, etc, cf., art. 8 et 21 de la LF. [2]) F. f. 1875 IV 546.

Ces instructions n'ont pas été suivies partout. En 1876, quelques cantons ont présenté à l'approbation du CF. des lois et règlements d'exécution cantonaux concernant l'introduction du nouveau système des poids et mesures. Dans un nouvel office aux Etats confédérés, du 31 juillet 1876, le CF. a rappelé les termes de sa précédente circulaire du 22 octobre 1875, en ajoutant:

La LF. du 3 juillet 1875 et le règlement d'exécution du 22 octobre 1875 [3]) sont applicables dans tous les cantons et dans toutes leurs dispositions, et il serait illogique de faire ressortir dans les lois ou ordonnances cantonales tel ou tel article de la législation fédérale et d'en passer sous silence d'autres tout aussi importants.

En revanche, les cantons ont à prendre les dispositions qui leur sont réservées par les art. 8 à 10, 16, 17 et 21 de la LF., a édicter notamment les ordonnances nécessaires concernant la vente des denrées alimentaires et des combustibles, à veiller, en outre, à ce que les mesures de capacité et de cubage nécessaires soient remises aux communes et à promulguer des dispositions sur les inspections auxquelles doivent procéder les vérificateurs. [4])

F. f. 1876 III 357; 1877 II 255; 1897 II 21.

2154. En 1895, un gouvernement cantonal a nommé vérificateur des poids et mesures un jeune homme qui n'avait que 19 ans, mais qui était versé dans la construction des balances. Saisi d'un recours

---

[1]) Cf. aussi supra II p. 200.

[2]) Cf. encore le règl. d'exéc. de 1899, art. 14, al. 2, art. 18.

[3]) Cf. R. O. n. S. I 694. Aujourd'hui, c'est le règlement de 1899 qui est en vigueur.

[4]) Cf. aussi aujourd'hui le règl. d'exéc. de 1899, art. 10, 22 et suiv.

contre cette décision, le CF. a refusé d'entrer en matière sur ce recours, faute de compétence. Motif: La LF. sur les poids et mesures abandonne la nomination des vérificateurs à la compétence des gouvernements cantonaux, et ne contient pas d'autres dispositions concernant la qualification des aspirants à une place de ce genre.

F. f. 1896 II 563. Cf. aussi règl. d'exéc. 1899, art. 7 et suiv.

2155. La LF. du 3 juillet 1875, art. 14, dispose que: Dans les contrats nouveaux, toutes mentions relatives aux poids et aux mesures devront être faites conformément aux dispositions de la présente loi. Malgré cette disposition, il est loisible aux fabricants, pour les marchandises destinées à l'exportation, de se servir de poids et mesures d'autres pays, tant pour le pesage que dans les factures, si l'acheteur l'exige formellement.

Cf. Arr. du CF. du 30 sept. 1879, R. O. n. S. IV 297; F. f. 1880 II 152; 1897 II 21, 22 (relations d'affaires des fabricants suisses avec l'Amérique du Nord). Aujourd'hui la question est tranchée par l'art. 11 du règl. d'exéc. de 1899.

2156. Le règlement voté par le CF., le 22 octobre 1875, pour l'exécution de la LF. sur les poids et mesures, déclare admissibles les mesures suivantes comme mesures de capacité pour les liquides: 100, 50, 20, 10, 5, 2, 1 L., et 5, 2, 1, 1/2 DL. Cette décision a provoqué de nombreuses pétitions demandant, les unes que, dans les auberges, on autorise l'emploi de trois décilitres comme mesure de capacité, d'autres que l'on admette, pour la vente au détail, toute mesure décimale au-dessous du demi-litre, poinconnée légalement et divisible par 1, d'autres enfin qu'au contraire on repousse l'une et l'autre de ces requêtes. Là-dessus, l'AF. a décidé, le 21 décembre 1877, d'inviter le CF. à modifier aussi promptement que possible l'art. 19 précité dans ce sens que, pour la vente au détail, on autorise les subdivisions du litre de 5, 4, 3, 2 et 1 décilitres.

R. O. n. S. III 273. Cf. F. f. 1877 I 324, IV 444; 1878 II 91, 92; 1879 III 74.

Là-dessus, le CF. a adopté, le 8 janvier 1878, le règlement concernant l'introduction des mesures de 4 et 3 décilitres. Puis il a déclaré le 30 avril 1878, en réponse à une demande à lui adressée, qu'il n'était pas contraire aux prescriptions existantes que les aubergistes ne se servent que de quelques unes des mesures autorisées par la loi, au lieu de les employer toutes.

R. O. n. S. III 277. F. f. 1878 II 533; cf. aujourd'hui le règl. d'exéc. de 1899 art. 46, 53-55, R. O. n. S. XVII 451, 459.

2157. Les bouteilles à bière ne sont pas soumises, en elle-mêmes, à l'étalonnage obligatoire; mais lorsqu'un débitant vend la bière par litres et la tire en bouteilles, les autorités cantonales peuvent l'astreindre à faire étalonner les bouteilles ainsi employées; cf. l'art. 14 du règlement d'exécution du 24 novembre 1899.

Dép. féd. de l'Intérieur dans la F. f. 1903 I 676.

2158. Le 17 février 1891, MM. Sibilin et consorts, à Lausanne, ont été condamnés par le tribunal de police du district de Lausanne à 10 francs d'amende chacun et solidairement aux frais pour contravention à l'art. 15 de la LF. sur les poids et mesures, du 3 juillet 1875:

parce qu'ils avaient vendu du vin dans des bouteilles non poinçonnées;

parce qu'ils avaient affiché, dans leurs locaux de vente, des tableaux indiquant le prix du vin au litre;

parce qu'aux termes d'une annonce insérée dans la feuille d'avis de Lausanne Sibilin vendait du vin par «litres commerciaux français» et que, dès lors, cette vente devait être considérée comme une vente de vin à la mesure.

Le recours de Sibilin et consorts contre cette condamnation a été écarté comme mal fondé, et par la Cour de Cassation du canton de Vaud, le 10 mars 1891, et par le CF., le 1er juin suivant. L'arrêté du CF. est basé sur les considérants que voici:

L'art. 15 de la LF. sur les poids et mesures prescrit ce qui suit:

Celui qui fera usage, dans les transactions publiques, de poids, de mesures ou de balances non marqués ou poinçonnés sera puni d'une amende de deux à vingt francs, si toutefois l'acte ne doit pas être qualifié de délit en raison de l'intention frauduleuse de causer un dommage à autrui. [1])

Plusieurs marchands de vins, entre autres aussi les accusés, ont contrevenu à cette prescription, en vendant du vin tiré dans des bouteilles non marquées, qui devaient contenir environ un litre, mais qui, dans la plupart des cas, étaient encore plus petites, et en faisant néanmoins passer ces bouteilles pour des litres. Par sa circulaire du 30 octobre 1890, le Département fédéral de l'industrie et de l'agriculture a attiré l'attention des gouvernements cantonaux sur ces infractions à la LF., en les invitant à veiller à ce que les liquides débités au litre ne soient admis à la vente que dans des bouteilles étalonnées.

---

[1]) Cf. aujourd'hui le règl. d'exéc. de 1899, art. 11-15.

Le Département de l'agriculture et du commerce du canton de Vaud a eu soin que cette circulaire reçoive une publicité suffisante, et il a même fixé un délai jusqu'au 31 décembre 1890 pour qu'il soit possible aux marchands de vins, aux épiciers, etc., de prendre les mesures nécessaires pour satisfaire aux prescriptions légales sur les poids et mesures.

Au lieu de se soumettre à ces prescriptions, l'un des recourants, Sibilin, a fait publier, en janvier 1891, un avis de la teneur suivante :

« Je rappelle à ma nombreuse clientèle que mes litres commerciaux français non scellés se vendent, bouchés et cachetés, comme bouteilles, depuis 40 centimes le rouge et 50 centimes le blanc. »

Quoique, dans cette publication, le prix ne soit plus, il est vrai, fixé par litre, l'expression de « litre commercial français », qui y est employée, peut bien faire croire au public que les bouteilles dont il s'agit contiennent réellement un litre, attendu qu'en Suisse la mesure légale du litre est identique avec le litre français. C'est pourquoi les bouteilles mises en vente auraient dû être marquées, dès le moment où leur contenance était indiquée, et, puisque ce n'a pas été le cas, les recourants se sont réellement rendus coupables d'une infraction à la LF. sur les poids et mesures.

L'argument d'après lequel le recourant Sibilin serait seul en faute, l'avis en question émanant de lui seul, n'est pas soutenable. Les autres recourants, dépositaires de vin, avaient connaissance pleine et entière de la publication du département vaudois de l'agriculture et du commerce ; ils savaient donc que, depuis le 1er janvier 1891, le mode de vendre le vin tel qu'il était pratiqué avant cette date n'était plus permis, et ils auraient dû refuser de continuer à vendre comme on l'avait fait auparavant.

En conséquence, il n'y a aucun motif pour annuler le jugement rendu par l'autorité judiciaire cantonale. F. f. 1891 III 151.

L'AF. s'est également rangée à la manière de voir du CF., en écartant, comme mal fondé, le recours Sibilin et consorts (26 janvier 1892).[1] F. f. 1891 V 791 ; 1892 II 801 ; Rés. Dél. AF. janv. 1892, no 21.

---

[1]) L'on n'a pas discuté la question de savoir si le CF. et l'AF. étaient réellement compétents à l'effet de connaître du recours Sibilin et consorts. Apparemment, l'on a admis que la chose allait de soi. Et cependant, tel n'est pas indubitablement le cas, puisqu'il s'agissait d'un recours dirigé contre un jugement rendu par un tribunal cantonal de l'ordre pénal. Certes, la jurisprudence du TF. et le fait que, depuis l'arr. féd. du 18 juil. 1856 (R. O. V 309), la LF. sur les poids et mesures a été considérée et traitée non plus comme une loi féd. fiscale, mais comme une simple loi féd. de police (cf. LF.

2159. Le 24 mai 1892, le tribunal de cercle des cinq villages (canton des Grisons) a condamné la brasserie par actions de Bâle, pour contravention à l'art. 13 de l'ordonnance grisonne sur les poids et mesures, du 15 septembre 1876, à une amende de 2 francs et aux frais. L'article ainsi appliqué dispose que: «Les propriétaires de tonnaux à bière sont tenus de faire étalonner leurs tonneaux au moins tous les deux ans, et ils sont responsables du fait que les déclarations qui y seront inscrites correspondent au contenu réel.»

Par arrêté du 1er octobre 1892, le CF. a écarté comme mal fondé le recours qui lui été adressé contre cette sentence. Motifs : Aux termes, de la LF. sur les poids et mesures, art. 8, les gouvernements cantonaux sont chargés de veiller « à ce qu'il soit procédé, au moins tous les trois ans, à une inspection générale ».

A cette occasion, le vérificateur doit étalonner les poids, mesures et balances qui n'ont pas encore été vérifiés ; il rectifie ceux qui sont inexacts, etc. Dès lors, le règlement grison ne renferme rien qui soit contraire à la loi fédérale. L'inspection ordonnée a pour but de permettre de constater non seulement si les vases servant au commerce sont bien étalonnés, mais également si leur contenance est encore exacte. Les tonneaux à bière doivent indubitablement être considérés comme mesures de commerce, lors même que le règlement d'exécution ne les mentionne pas spécialement, et l'exactitude de leur contenance ne peut être constatée que par un nouveau jaugeage, soit par un nouvel étalonnage. L'argument par lequel la recourante invoque l'art. 13 de la LF. sur les poids et mesures n'est pas soutenable; letonnelet à bière dont parle le recours n'a pas donné lieu à la contravention dressée parce qu'il avait été étalonné à Bâle, mais bien parce qu'il ne l'avait pas été dans le cours des deux dernières années, c'est-à-dire parce qu'il n'avait pas été soumis à temps à l'inspection, soit au nouvel étalonnage exigé par les

du 23 déc. 1851, art. 10 ; il en est autrement, par contre, de la LF. du 3 juil. 1875, art. 17, 18, R. O. n. S. I 692 ; cf. aussi supra IV, p. 417, notes 1 et 2), ces deux circonstances permettaient aux intéressés d'adresser au CF. un recours de droit public, en vertu de l'art. 59, chiffre 8, de la LF. sur l'organisation féd. de 1874. Mais l'on aurait pu contester, peut-être avec succès, leur droit de recourir à l'AF., cf. Première Edition I, p. 279, note. Depuis l'entrée en vigueur de la LF. sur l'organisation judiciaire du 22 mars 1893 (cf. art. 160 et suiv., 182, 190), il est évident que la seule voie de recours ouverte contre des jugements cantonaux rendus au pénal en matière de poids et mesures, c'est le pourvoi en cassation adressé au TF. pour cause de prétendue violation de la LF. du 3 juil. 1875, et non pas le recours de droit public s'adressant au CF. et à l'AF.

prescriptions en vigueur dans le canton de Grisons. D'après le texte même de l'art. 13 de l'ordonnance cantonale précitée, les tonneaux à bière qui n'ont pas été étalonnés dans le courant des deux dernières années doivent être traités par les autorités grisonnes comme s'ils n'étaient pas étalonnés du tout. En conséquence, le tribunal s'est fondé à bon droit sur l'art. 15 de la LF. sur les poids et mesures, pour infliger à la recourante le minimum de la peine, soit une amende de deux francs.

F. f. 1892 IV 815.

Chapitre 2.

Monnaies.[1])

Const. F. 1874, art. 38, cf. Const. F. 1848, art. 36, R. O. I 15, n. S. I 12.

I. LF. sur les monnaies féd., du 17 mai 1850 (étalon d'argent), R. O. n. S. I 305; cf. F. féd. 1849 III 1, 163, 213, 237; 1850 I supplément à p. 306 et p. 364, 149, 307, II 25; 1854 III 201, 328; 1855 I 1, 21; 1856 II 141; R. O. IV 57, V 14, 319; cette loi a été modifiée par les actes législatifs que voici: LF. du 31 janv. 1860, qui a admis les monnaies d'or, et introduit le double étalon; LF. du 22 décembre 1870 (qui a décidé qu'en temps extraordinaire les monnaies étrangères seraient tarifées par l'AF., non plus par le CF.); arr. féd. du 1er juil. 1875 (Intérêts du fonds de réserve de la monnaie); LF. du 29 mars 1879 (monnaies de billon); LF. du 30 avril 1881 (monnaies de billon), R. O. VI 394, X 310, n. S. I 544, IV 189, V 421; F. f. 1860 I 33, 119, II 565; R. O. VI 413, 474, F. f. 1860 II 587; 1880 IV 1, 4; 1881 I 234; puis encore LF. conc. la frappe de monnaies d'or, du 22 déc. 1870, R. O. X 310; Arr. féd. du 23 juin 1887, conc. la tarification de monnaies d'or étrangères, R. O. n. S. X 97; cf. R. O. X 314, 316, 320, 496, 257, 274, 312; F. f. 1873 I 398; 1887 I 827; puis encore arr. du CF. dans R. O. III 39, 127, VI 413, 474, IX 347, 348, 456, 487, 582, 837, n. S. III 6, VIII 2, IX 16, 29, XVI 768.

LF. conc. le pied de réduction d'après lequel les contrats pécuniaires des caisses féd., qui ont été passés avant la mise à exécution de la loi monétaire du 7 mai 1850, doivent être convertis dans les nouvelles valeurs, du 13 déc. 1851, R. O. II 157, F. f. 1850 III 175; LF. réduisant en nouvelles monnaies suisses les valeurs exprimées en anciennes espèces dans diverses lois féd., du 11 août 1852, R. O. II 182.

Arr. féd. conc. la création d'un Hôtel féd. des Monnaies, du 28 janv. 1854, R. O. IV 19, F. f. 1854 I 223, 625; Convention de la Conf. avec le canton de Berne, du 4 nov. 1854, et Convention de la Conf. avec le canton de Berne, du 30 nov. 1890, R. O. V 48, 49, n. S. I 558, chiffre 3, F. f. 1901 III 641, 642; 185 III 485, 492; 1855 I 78; Arr. féd. du 20 déc. 1901, conc. l'achat d'un emplacement pour la construction d'un nouvel Hôtel des Monnaies à Berne (crédit pris sur le compte du fonds de réserve de la Monnaie), R. O. n. S. XVIII 841, et mess. du CF. du 10 juin 1901, F. f. 1901 III 641.

II. Union monétaire latine, Convention monétaire de Paris du 6 nov. 1885 avec arrangement relatif à l'exécution de l'art. 14 et acte additionnel du 12 déc.; entrée en vigueur le 1er juin 1886, en remplacement du traité de 1878 (lequel avait déjà remplacé la première convention du 23 déc. 1865),

---

[1]) Cf. *Alb. Escher,* Das Münzwesen, dans l'ouvrage: M. Wirth, Statistik der Schweiz 1871 I p. 475-487; *Ed. Platel,* Das Münzwesen, dans l'ouvrage de Furrer: Volkswirtschafts-Lexikon der Schweiz, II p. 466-500.

ratifiée par l'AF. le 21 déc., par le CF. le 22 déc. 1885, R. O. n. S. VIII 426-449; cf. R. O. VIII 760, IX 483; 82, chiffre 4 (postulat conc. la réduction des monnaies d'appoint en argent), n. S. I 81, 730, II 442; IV 256, 265, 274, 281; F. f. 1885 IV 409, 599 (mess. du CF. du 4 déc. et du 15 déc. 1885). — La convention monétaire a été l'objet des revisions et modifications que voici:

Arrangement du 15 nov. 1893, avec protocole additionnel du 15 mars 1898 (conc. le retrait, hors le territoire de l'Union, des monnaies divisionnaires italiennes en argent), R. O. n. S. XIV 167, 247, XVII 30, 47, F. f. 1893 V 178; 1894 I 551, II 556, III 399; 1895 I 478; 1898 II 164; 1900 I 419.

Arrangement du 29 oct. 1897 (conc. l'augmentation des contingents de monnaies divisionnaires d'argent), R. O. n. S. XVI 451; F. f. 1897 IV 1011.

Convention additionnelle du 15 nov. 1902 (autorisant la Suisse à une frappe exceptionnelle de pièces divisionnaires d'argent), R. O. n. S. XIX 332, 334. F. f. 1902 V 599; 1903 I 420. Cf. encore F. f. 1895 I 450; 1896 II 59; 1902 I 584-586.

2160. Le 29 mars 1900, le CN. a repoussé la motion suivante, présentée le 21 mars par M. le conseiller national Joos:

Considérant:

1. qu'actuellement une pièce de cinq francs neuve, d'une valeur nominale de cinq francs, n'a plus qu'une valeur métal de fr. 2. 33, tandis que la valeur nominale et la valeur métal d'une pièce d'or neuve de cinq francs sont égales l'une à l'autre;
2. que, dans cette situation, il est fort à craindre que des particuliers ne frappent illégalement de la monnaie d'argent de mêmes titre et poids que la monnaie légale;
3. qu'aux termes d'une circulaire du Département fédéral des Finances aux banques d'émission, du 5 décembre 1885, les pièces de cinq francs Napoléon Ier sans couronne de laurier, Napoléon Ier avec couronne de laurier, Louis XVIII, Charles X sans couronne de laurier, Louis-Philippe sans couronne, Louis-Philippe avec couronne de laurier n'ont plus, pour la plupart, le poids légal minimum, ni, par conséquent, cours légal, selon la convention monétaire;
4. que les pièces de cinq francs françaises ont cours légal en Suisse, alors que les nôtres n'ont pas cours légal dans la France et ses colonies;
5. qu'il est dit, dans la circulaire susvisée, que les pièces de cinq francs suisses n'ayant plus leur poids et qui sont introduites en Italie nous sont retournées, tandis que celles qui ont leur poids y restent;
6. que, d'après la loi monétaire et la convention de l'union latine, les monnaies d'argent étrangères ont cours légal en Suisse dans la proportion de 1 kilogr. or fin pour 15 $^1/_2$ kilos argent fin;

7. que, dans le rapport de gestion du CF. pour 1889, il est dit que le CF. fait préparer et présentera un projet de loi à la suite de la motion de M. Joos, conseiller national, prise en considération le 5 avril 1889 et conçue comme suit: Le CF. est invité à étudier la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de reviser la loi monétaire fédérale dans le sens de l'introduction de l'étalon d'or et de présenter un rapport à ce sujet;

le motionnaire prend la liberté de rappeler cet objet au CF.

Rés. Dél. AF. avril 1889, nº 41, mars 1900, nº 52, R. Post. n. S. 414.

La-dessus, le 30 mars 1900, M. Joos, conseiller national, modifia comme suit la teneur de sa motion :

Considérant :

1. qu'à teneur du message du CF. du 6 novembre 1885, la circulation des écus en Suisse peut être évaluée de 80 à 100 millions de francs, sur lesquels il y a 2 % d'écus suisses environ;
2. qu'actuellement une pièce de cinq francs neuve, d'une valeur nominale de cinq francs, n'a plus qu'une valeur métal de fr. 2. 33, tandis que la valeur nominale et la valeur métal d'une pièce d'or neuve de cinq francs sont égales l'une à l'autre;
3. que, dans cette situation, il est fort à craindre qu'illégalement des particuliers ne frappent de la monnaie d'argent de mêmes titre et poids que la monnaie légale;
4. qu'aux termes d'une circulaire du Département fédéral des Finances aux banques d'émission, du 5 décembre 1885, les pièces de cinq francs Napoléon Ier sans couronne de laurier, Napoléon Ier avec couronne de laurier, Louis XVIII, Charles X sans couronne de laurier, Louis-Philippe sans couronne, Louis-Philippe avec couronne de laurier n'ont plus, pour la plupart, le poids légal minimum, ni, par conséquent, cours légal, selon la convention monétaire;
5. que les pièces de cinq francs françaises ont cours légal en Suisse, alors que les nôtres n'ont pas cours légal dans la France et ses colonies;
6. qu'il est dit, dans la circulaire susvisée, que les pièces de cinq francs suisses n'ayant plus leur poids et qui sont introduites en Italie nous sont retournées, tandis que celles qui ont leur poids y restent;
7. que d'après la loi monétaire et la convention de l'union latine, les monnaies d'argent étrangères ont cours légal en Suisse dans la proportion de 1 kilogr. or fin pour 15 $^1/_2$ kilos argent fin;

8. que, dans le rapport de gestion du CF. pour 1889, il est dit que le Conseil fédéral fait préparer et présentera un projet de loi à la suite de la motion de M. Joos, conseiller national, prise en considération le 5 avril 1889, et conçue comme suit : « Le CF. est invité à étudier la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de reviser la loi monétaire fédérale dans le sens de l'introduction de l'étalon d'or et de présenter un rapport à ce sujet »;

Cf. Rés. Dél. AF. avril 1889, nº 41. R. Post. n. S. 414, avec l'observation que : La convention monétaire latine du 6 nov. 1885 peut être dénoncée d'année en année.

9. que toute liberté est laissée aux banques d'émission d'expédier à l'étranger la monnaie d'or en leur possession pour la remplacer par des écus de même valeur nominale;
10. que cette situation est de nature à diminuer de plus en plus la confiance qu'on peut avoir dans le maintien aussi bien du système créé par la convention monétaire que de l'union latine;
11. qu'actuellement, dans l'empire d'Allemagne, pour 55 millions de thalers argent on ne reçoit que 25 millions de thalers or — une preuve que toute la sagesse des Conseils sera impuissante à préserver la Suisse contre de telles conséquences de la loi de l'offre et de la demande;
12. que garder constamment un certain nombre de millions en monnaie d'or, c'est faciliter l'introduction de l'étalon d'or, tandis qu'on la rend difficile en remplaçant par des écus l'or qui se trouve dans les caisses des banques d'émission;
13. que l'emprunt auquel il faudra recourir en 1903 pour le rachat des chemins de fer ne pourra guère être émis à de bonnes conditions, si les créanciers doivent s'attendre à toucher une partie de leurs intérêts en écus grecs;

le CF. est invité à faire rapport sur la question de savoir si l'art. 11 de la LF. sur les billets de banque ne doit pas être modifié en ce sens que les banques d'émission seraient tenues d'avoir leur réserve métallique en or exclusivement.

Sous cette forme également, la motion a été écartée par le CN. dans sa séance du 30 juin 1900.

Rés. Dél. AF. juin 1900, nº 50 ; cf. CF. dans F. f. 1895 I 450.

2161. Dans son rapport de gestion pour 1899, le CF. a fait rapport sur les bons de caisse fédéraux, dont la confection avait déjà été commencée en 1897, mais n'avait été terminée qu'en 1899; il s'agissait de bons de caisse fédéraux en coupures de 5, 10 et 20 francs et au montant nominal de 30 millions de francs.

En premier lieu, — dit le CF. —, il convient de rappeler que billets de banque fédéraux et bons de caisse fédéraux sont choses absolument différentes, et qui doivent servir à des buts essentiellement distincts. La banque centrale d'émission a besoin du billet de banque pour satisfaire à sa tâche en temps normal — régler la circulation monétaire du pays et faciliter les opérations de paiement — et, en particulier, pour suffire à un mouvement d'escompte qui s'élève à un chiffre incalculé de millions. Les bons de caisse créés, bons non productifs d'intérêt, sont, par contre, destinés à servir, dans des circonstances anormales, d'équivalent aux espèces sonnantes qui viendraient à manquer; ls sont destinés à combler une lacune dans le trafic général, mais tout particulièrement à être employés par la Confédération comme moyen de paiement lors d'une mobilisation prolongée de nos milices ou en cas de guerre.

Aussi bien, l'art. 39 de la Const. F. fait-il une distinction entre les billets de banque et «toute autre monnaie fiduciaire». La Confédération se réserve, il est vrai, le droit exclusif d'émission dans les deux cas, mais elle ne concède ce droit à la banque centrale d'émission qu'en ce qui concerne le billet de banque et elle conserve pour elle le droit d'émettre tout autre moyen fiduciaire, c'est-à-dire précisément des bons de caisse non productifs d'intérêt.

C'est, pour la première fois, dans les années 1887 à 1889 que le CF. et l'AF. se sont occupés des mesures préparatoires pour la confection de ces bons de caisse. Les crédits supplémentaires de l'année 1887 comprennent un crédit de 30,000 francs, que le CF. avait demandé, par message du 13 juin 1887, pour la confection de «billets d'Etat», en faisant valoir les motifs que voici :

«Les inquiétudes provoquées par la situation politique nous ont aussi engagés à examiner la question de nos moyens de circulation métallique et fiduciaire dans le cas où une guerre viendrait à éclater, et nous sommes arrivés à la conclusion que, suivant les circonstances, l'émission de billets d'Etat pourrait devenir une mesure utile pour le maintien de nos moyens de circulation, et, en particulier, pour remplacer le numéraire qui viendrait à manquer.

Nous avons cru devoir, en premier lieu, songer à l'émission de billets d'Etat en coupures de 5, 10 et 20 francs et nous en avons arrêté, pour le moment, le chiffre total à 30 millions de francs, soit 10 millions pour chaque coupure. La gravure des plaques et la fabrication du papier, qui exigeront environ quatre mois, ont été confiées aux deux maisons anglaises auxquelles ces fournitures avaient été adjugées pour les billets de banque suisses. Une partie de la décoration a été

exécutée par M. le Dr Stückelberg, peintre à Bâle, et les frais faits au total pour ces billets s'élèveront à environ 30,000 francs. Quant à l'impression, elle a été suspendue jusqu'à nouvel ordre.»

F. f. 1887 II 1082.

Dans ce devis n'étaient compris que la confection de plaques et l'achat de papier; l'on n'avait pas tenu compte également des frais d'impression. Le crédit fut alloué par l'AF. (cf. F. f. 1887 III 67, Dépenses E. Dép. des finances, Section des finances III. Contrôle des billets de banque), mais non sans quelques observations touchant le côté constitutionnel de la question. Le procès-verbal du CN. du 30 juin 1887, contient, à ce propos, le passage suivant :

« Au chapitre III, contrôle des billets de banque, M. Kaiser, de Soleure, s'élève contre l'idée que le CF., comme tel, soit compétent pour l'émission de billets d'Etat. Bien qu'il ne veuille pas blâmer les travaux préparatoires faits dans ce but, il n'approuvera cependant le crédit que sous la réserve que cela ne préjudiciera en rien l'autorisation définitive de la seule autorité compétente en cette matière, c'est-à-dire des Chambres fédérales.

Au nom du CF., le chef du Département des Finances, M. le conseiller fédéral Hammer, fait la déclaration qu'en tout cas le CF. n'ordonnera pas l'impression et l'*émission* des billets d'Etat ou des bons de caisse sans avoir présenté aux Conseils les demandes de crédits nécessaires à cette fin, de telle façon que les Chambres aient eu suffisamment l'occasion de se prononcer sur la matière même. Il va de soi, du reste, que, pour décréter le cours forcé, l'AF. est seule compétente.»

Cela explique pourquoi, dans le compte d'Etat de 1887, sous la rubrique III contrôle des billets de banque *g*, figure une première dépense de fr. 2232. 10 pour la fabrication de billets d'Etat, et, dans celui de 1888, au même chapitre, une autre dépense de fr. 12,270. 80.

Tandis que le premier poste ne donna lieu à aucune observation, le deuxième provoqua une critique de forme, en ce sens que, sur la proposition de la commission de vérification du compte d'Etat, le Conseil national décida, le 12 juin 1889, que cette dépense ne rentrait pas dans le chapitre III : contrôle des billets de banque, mais qu'il devait être ouvert, à cet effet, une nouvelle rubrique sous chiffre VIII.

Cette fois-ci encore, on profita de l'occasion pour rappeler au CF. qu'il n'eût pas à dépasser ses compétences en cette matière et ce fut M. le conseiller national Sulzer qui demanda l'inscription au protocole de l'observation ci-après :

«En nous en référant au protocole de la séance du CN. du 30 juin 1887, nous exprimons derechef l'assurance que le CF. ne procèdera pas à la fabrication et à *l'émission* de bons de caisse d'Etat ou de titres analogues sans en avoir obtenu auparavant l'autorisation de l'AF.»

L'on croit, en général, qu'en cas de nécessité tout sera prêt pour l'impression immédiate, étampes, presses, papier, etc.; mais nous devons constater malheureusement que, depuis 1888, cette affaire a été laissée en souffrance. Les plaques de reproduction faisaient défaut et cependant elles doivent exister en grand nombre si l'on veut que l'édition puisse être tirée rapidement ; le papier qui doit être préparé tout spécialement pour ces bons manquait aussi. Notre situation est donc telle que, si une crise financière venait à éclater aujourd'hui ou demain, nous devrions peut-être attendre six mois avant de pouvoir nous servir de nos bons de caisse. La responsabilité en retomberait sur le CF. et, en première ligne, sur le Département des Finances, parce que nous aurions laissé l'AF. dans la croyance que nous n'aurions qu'à mettre nos presses en mouvement pour obtenir, d'un jour à l'autre, des bons de caisse de ce genre.

Dans ces circonstances, le CF. a envisagé qu'il était de son devoir d'agir rapidement et d'achever, dans le plus grand secret et sans alarmer inutilement notre population, ce qui avait été commencé en 1887/1888 avec l'approbation de l'AF. A cet effet, nous nous sommes notamment abstenus de présenter une nouvelle demande de crédit qui aurait pu être mal interprétée.

Nous avons estimé, en outre, qu'on ne devait pas s'en tenir à la gravure des plaques de reproduction et à la préparation du papier, mais procéder simultanément à l'impression des bons de caisse, *à l'exception du fac-simile des signatures.* Si l'on voulait attendre pour cela jusqu'à ce que la crise ait éclaté, il faudrait, dès maintenant, tenir prêt un nombre énorme de plaques, pour avoir promptement à disposition un nombre suffisant de bons de caisse, tandis qu'avec le procédé prévu par nous, l'apposition mécanique des signatures peut être exécutée dans un temps très court, comme cela a lieu pour les billets de banque.

Il ressort d'un calcul précis établi par des experts que, même si l'on avait fabriqué le nombre double de plaques de reproduction, la confection du papier aurait exigé environ un mois et l'impression elle-même au moins 80 jours.

Evidemment, nous arriverions beaucoup trop tard avec nos bons de caisse, si nous n'en voulions commencer le tirage qu'après que la crise ait éclaté, car la mesure consistant à émettre de ces bons de

caisse, soit à introduire partiellement du papier-monnaie, est si grosse de conséquences et peut porter un coup si grave au crédit d'un pays qu'on ne s'y résoudra qu'au tout dernier moment. Mais, si cette mesure est devenue d'une nécessité inéluctable, il faut, pour qu'elle produise ses effets, que les bons de caisse soient prêts à être émis immédiatement. En conséquence, nous nous sommes décidés à confectionner sans retard ces bons de caisse, sous la réserve, toutefois, *que les signatures, qui, seules, les rendent valables pour la circulation, ne seront apposées qu'après seulement que l'AF., convoquée extraordinairement au besoin, en aura autorisé l'émission.*

C'est bien là, en effet, le point essentiel des décisions antérieures de l'AF., à savoir qu'aucun bon de caisse ne peut être mis en circulation sans l'assentiment des deux Conseils.

Guidé par ces considérations et sous cette réserve, le CF. a décidé, le 11 avril 1899, l'achèvement de l'opération commencée, il y a 11 ans, et cela sur la base antérieure de bons de caisse de 5, 10 et 20 francs pour un montant nominal total de fr. 30,000,000, dont fr. 10,000,000 de chaque type. En vertu d'un contrat conclu avec MM. Benziger et Cie (S. A.), maison d'édition à Einsiedeln, les 3 $^1/_2$ millions de bons de caisse ont été livrés le 31 décembre 1899.

Les bons de caisse fédéraux, dont le format mesure :

$7,_5/11,_5$ centimètres pour les bons de cinq francs.
8/13 » » » dix »
$9/14,_5$ » » » vingt »

portent comme texte :

La Caisse fédérale
payera au porteur
.... francs
en espèces ayant cours légal.

Berne, ...

Département des Finances : Caisse fédérale :
....

Ils sont complètement achevés, sauf les signatures à apposer en temps voulu.....

Tenant compte, autant que possible, des différentes parties du pays, nous avons fait tirer ces bons dans les proportions suivantes :

5/8 de chaque catégorie en langue allemande,
2/8 » » » » » française,
1/8 » » » » » italienne.

Quant aux frais, s'élevant à fr. 100,000, nous les avons couverts par le fonds de réserve de la monnaie.

L'AF. a pris acte de ces mesures du CF., en les approuvant.

F. f. 1900 I 420; 1901 I 345. Cf. aussi la proposition qu'avait faite, en 1874, M. Joos, conseiller national, proposition relative à des bons de caisse féd. non productifs d'intérêt, que l'on aurait remis aux cantons contre dépôt en espèces au comptant du 50 % de leur montant, R. Post. n. S. 98, 131, Première Edition III, p. 21.

2162. Par arr. féd. du 29 juin 1900, le CF. a été invité à étudier les moyens d'obvier aux abus auxquels donne lieu l'exportation du numéraire. R. Post. n. S. 575. Rés. Dél. AF. juin 1900, nº 4*a*.

La hausse persistante du cours du change sur la France, hausse qui favorisait au plus haut degré la spéculation du drainage des écus, avait engagé le Département fédéral des Finances, déjà dans le courant de mai 1900, à convoquer une commission d'experts à l'effet d'étudier cette situation anormale et de discuter les voies et moyens propres à faire disparaître cette spéculation. Cette commission a conclu à l'unanimité que le *principal moyen* de relever la valuta suisse consistait, outre l'amélioration de notre balance commerciale pouvant résulter de la conclusion de traités de commerce plus avantageux à la Suisse, dans *la création d'une banque centrale d'émission constituée sur des bases solides*, banque qui seule serait en mesure de régler la circulation monétaire du pays et de faciliter les paiements dans le pays même. Dès lors, le CF. a estimé que le postulat du 29 juin 1900 devait être envisagé comme liquidé par cette communication faite dans son rapport de gestion pour 1900 et par le fait que le projet de loi concernant la création d'une banque centrale d'émission avait déjà été présenté aux Chambres [1]), le 24 mars 1899.
F. f. 1901 I 343.

La commission de gestion du CF. s'est déclarée d'accord avec cette manière de voir, tout en ajoutant ce qui suit, dans son rapport du 14 mai 1901 :

Il n'existe pas de moyen direct de combattre le drainage de l'argent, préjudiciable non seulement aux banques d'émission, mais à l'économie nationale toute entière. Il ne reste qu'à supprimer les causes mêmes qui l'ont fait naître. L'exportation de l'argent n'est pas le seul mal dont souffrent nos conditions monétaires; ce n'est, au contraire, qu'un léger symptôme du malaise général. Ce drainage n'est qu'une conséquence naturelle de notre change élevé, sur Paris, en particulier.

---

[1]) Cf. supra IV nº **1416**.

Aussi longtemps qu'existera ce cours élevé et que l'exportation de l'argent offrira un gain à réaliser, la différence de notre valuta sera exploitée par la spéculation, et il n'est pas question de songer à empêcher ou à entraver cette exploitation par des représailles, sous quelque forme que ce soit, aussi longtemps que l'opération du change et la pratique du drainage ne reposeront que sur des moyens légaux.

La commission d'experts fait remarquer avec raison qu'il serait nécessaire de remédier à cet état de choses, ou de provoquer, tout au moins, une notable réduction de ce cours du change. L'examen des procès-verbaux de la commission nous donne l'impression que les experts n'étaient nullement d'un avis unanime, quant à l'objet de leur étude, bien qu'ils aient adopté à l'unanimité une résolution sur les facteurs susceptibles d'agir sur le cours du change et sur l'influence qu'il y a lieu d'attribuer à chacun de ces facteurs en particulier. Chaque expert paraît avoir traité ces questions en se basant sur ses propres expériences. Toutefois, nous devons d'autant plus apprécier le fait que tous les experts sont unanimes pour constater qu'il faut rechercher la cause principale de ce cours non seulement dans le malaise momentané de notre marché commercial, mais encore et surtout dans le manque d'une bonne politique d'escompte et d'une organisation rationnelle de nos moyens de paiement, défaut auquel vient s'ajouter une circulation de billets beaucoup trop considérable, et que l'on ne peut espérer une amélioration fondamentale de ces diverses conditions que par la création d'une forte banque centrale d'émission.

Nous partageons, en général, cette manière de voir. Toutefois, nous estimons que le cours du change sur un pays dépend moins de l'état du commerce que des conditions spéciales de l'exportation et de l'importation dans les relations avec ce pays. C'est ainsi que, par exemple, une importation considérable venant de France doit entraîner tout naturellement une réduction de notre change vis-à-vis de cet Etat, lors même que la situation générale de notre commerce serait des plus favorables. Dans les conditions absolument normales du crédit de notre pays, la différence de change devrait être à peine plus élevée que les frais de transport de nos valeurs en France, par conséquent très faible, si nous possédions un système de billets de banque bien organisé. Mais il paraît que c'est précisément là que réside le défaut principal de notre billet actuel — ce que nous croyons devoir constater ici pour compléter la résolution des experts. Comme nous manquons d'un service de virements, notre mode de paiement est difficile et, partant, coûteux. D'autre part, la quantité de nos billets est beaucoup trop considérable, l'intérêt tout naturel des banques d'émission est de jeter sur le marché

le plus de billets possible, ces établissements sont très nombreux et leurs intérêts souvent contraires aux intérêts du commerce : tout autant d'obstacles au développement d'une saine et rationnelle politique d'escompte. Enfin, ce qui est d'une influence tout particulièrement désavantageuse sur notre valuta, c'est l'absence d'un billet de banque bien accrédité et accepté par les autres pays comme moyen de paiement, et, dès lors, la nécessité qui en résulte pour nous de payer en numéraire. Cette situation est d'autant plus pénible et coûteuse que, de cette façon, notre numéraire s'expatrie toujours davantage et doit être remplacé, état de choses que provoque tout particulièrement le drainage de l'argent.

Sous ce rapport aussi, une banque centrale d'émission, bien organisée et bien dirigée, parviendrait certainement à améliorer notablement la situation. Aussi partageons-nous entièrement l'avis qu'une banque centrale seule est en état de combattre efficacement l'augmentation toujours croissante du change.

F. f. 1901 III 411. Cf. encore F. f. 1898 I 433 ; 1902 I 632 (recours de gens pratiquant le drainage de pièces d'argent et qui se plaignaient de prétendues violations de la LF. sur les billets de banque par des banques d'émission), III 486, 487 ; infra n° 2185.

2163. En 1902, la Banque de France avait envoyé à une banque d'émission suisse des écus de la République cisalpine, de la principauté de Lucques et Piombino, du duché de Parme et du gouvernement provisoire de Lombardie, sous prétexte que ces écus, ayant cours en Italie, devaient aussi être reçus dans les autres Etats de l'Union monétaire.

L'administration de la Monnaie fédérale suisse a soutenu, au contraire, que, tout en satisfaisant aux conditions de poids, de titre, etc. exigées par la convention monétaire du 6 novembre 1885, les pièces en question ne remplissaient cependant pas la condition de l'empreinte, la convention n'étant applicable qu'aux pièces d'argent de 5 francs *frappées à l'empreinte des Hautes Parties Contractantes*. En conséquence, elle a estimé qu'aucun des Etats de l'Union monétaire ne pouvait être astreint à accepter les pièces envoyées, lors même que l'Italie les reconnaîtrait pour ce qui la concerne. Du reste, l'on n'a jamais reçu de communication officielle du ministère du Trésor du royaume d'Italie à ce sujet. F. f. 1903 I 471.

2164. En 1895, le CF. a reçu, de personnes habitant le canton de *Genève*, des plaintes très vives au sujet de la circulation de mon-

naies de cuivre étrangères qui, disaient-elles, menaçaient de chasser les monnaies de billon et de cuivre du pays.

L'on ne se plaignait pas seulement du fait que les entreprises de transport (tramways, chemins de fer à voie étroite, etc.) forçaient les voyageurs à accepter des monnaies de cuivre étrangères et que les aubergistes, débitants, etc. agissaient de même vis-à-vis de leurs clients. On prétendait même que les caisses de la Confédération favorisaient l'envahissement de ces monnaies étrangères en les acceptant et en les remettant en circulation à leurs guichets.

L'enquête ordonnée par le CF. a démontré que les caisses des douanes et des postes fédérales refusent rigoureusement ces monnaies étrangères et que, par conséquent, l'on ne peut pas les rendre responsables de leur circulation; d'autre part, le Conseil d'Etat de Genève a donné au CF. l'assurance qu'il avait fait parvenir aux caisses cantonales des instructions dans le même sens.

Il résulte toutefois des rapports reçus que des employés des postes, notamment les facteurs chargés du service des mandats et des recouvrements, se voient quelquefois dans l'obligation d'accepter des monnaies de cuivre étrangères, soit pour ne pas laisser échapper les bonnes mains d'usage, soit pour ne pas être retardés dans leur service, car ils ne sauraient toujours attendre jusqu'à ce que le destinataire ait réussi à se procurer dans une maison voisine les fonds nécessaires en monnaie légale. Mais, comme ces mêmes facteurs savent bien que le bureau de poste duquel ils relèvent n'accepte pas les monnaies de cuivre étrangères, il ne leur reste qu'à les écouler pendant la journée avec le moins de perte possible. Il faut donc reconnaître que, bien que les caisses des douanes et des *postes* observent strictement la défense qui leur a été faite, les inconvénients signalés existent jusqu'à un certain point dans les rapports entre le public et les agents postaux subalternes. Mais ces plaintes dureront aussi longtemps que les relations journalières entre Genève et les zônes. L'on ne pourra jamais supprimer complètement la circulation de monnaies de cuivre étrangères à Genève. Chaque négociant, chaque magasin, chaque restaurant est obligé par la concurrence d'accepter ces monnaies et, par conséquent, de s'en débarrasser à son tour aux meilleures conditions possibles.

Quelque peu différente est la situation des entreprises de transport, dont le trafic s'étend au delà des frontières, et qui sont utilisées chaque jour par des ressortissants des deux pays. Quand c'est un voyageur venant de la zône franche qui reçoit de la monnaie française, il n'y a certes pas grand'chose à dire. Au contraire, le voyageur français ferait peut-être des difficultés pour accepter des monnaies de nickel

suisses. Il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'un habitant de Genève ou d'un autre canton suisse. Celui-ci peut demander avec raison qu'on lui rende de la monnaie suisse. Les entreprises de transport sont placées sous la surveillance de l'Etat et il est bien permis d'admettre que celui-ci a des moyens légaux à sa disposition pour les empêcher de forcer le public à accepter des monnaies de cuivre étrangères.

Il est vrai que les compétences des autorités *fédérales* dans ce domaine sont très limitées. La LF. sur les monnaies, du 7 mai 1850, encore en vigueur, et le règlement d'exécution du 10 mars 1869 portent, en effet, que les monnaies de billon et de cuivre étrangères sont exclues de la circulation en Suisse et que personne ne peut être astreint à accepter d'autres monnaies que des monnaies légales. Mais le législateur a omis d'armer les autorités fédérales de dispositions pénales, ce qui ne leur permet pas d'entamer des poursuites judiciaires[1]. Il est évident toutefois que, si les employés des entreprises de transport contraignent le public à accepter des monnaies de cuivre étrangères, ils agissent contrairement à des dispositions légales existantes et rien n'empêche les autorités genevoises de sévir contre les coupables par la voie législative ou par des mesures de police, si tant est que les faits signalés créent ou menacent de créer une situation intolérable. Aussi le Conseil d'Etat de Genève a-t-il déclaré, par sa lettre du 4 octobre 1895, qu'il allait se mettre en rapport avec les administrations des divers services de transport de son canton pour obtenir d'elles qu'elles évitent autant que possible d'introduire dans la circulation cantonale des monnaies de cuivre étrangères. Le CF. ne doute pas que, si cette intervention devait rester sans effet, le Conseil d'Etat de Genève prenne les mesures nécessaires pour faire exécuter sa légitime demande.

La circulation de monnaies de cuivre étrangères ne doit pas être attribuée à une pénurie de monnaies légales de cuivre ou de billon. Non seulement aucune demande de monnaies de cette espèce n'est adressée à la caisse d'Etat, qui possède des réserves suffisantes, mais le CF. a pu constater, au contraire, que ce sont précisément les caisses fédérales à Genève qui renvoient des monnaies de cuivre et de nickel à la caisse d'Etat.

Le CF. en est donc arrivé à conclure comme suit :

1. Les plaintes au sujet d'une circulation anormale de monnaies de cuivre étrangères sur la place de Genève ne sont pas sans quelque fondement. Mais elles s'expliquent en partie tout naturellement

---

[1]) Cf. supra IV nº 1669.

par les relations commerciales et le trafic entre Genève et la zône franche[1]), et il serait bien difficile d'empêcher l'emploi de ces monnaies dans les transactions entre *particuliers*. Le CF. croit qu'il faut plutôt se borner à rappeler au public les prescriptions légales en vigueur, d'après lesquelles personne n'est tenu d'accepter des monnaies autres que celles qui ont cours légal.

2. Il faut répéter de temps à autre à toutes les caisses publiques qu'il leur est absolument interdit d'accepter des monnaies étrangères ou d'en mettre en circulation. La caisse d'Etat a reçu l'ordre d'envoyer franco des monnaies de nickel et de cuivre suisses non seulement aux caisses d'arrondissement, mais encore aux particuliers qui en feront la demande.

3. Les autorités compétentes devront défendre aux différents services de transport dans le canton de Genève (tramways, chemins de fer à voie étroite, etc.) de forcer le public à accepter des monnaies de cuivre étrangères, sous commination de peines en cas de contravention.

Il ne reste qu'à attendre de quel effet seront les mesures prises par le Département fédéral des Finances et par le Conseil d'Etat de Genève. F. f. 1896 II 59.

2165. De temps à autre, le CF. reçoit des plaintes au sujet de l'introduction et la circulation en masse, notamment dans la Suisse orientale, de monnaies allemandes, que l'on donne en paiement à leur valeur nominale. Pour remédier à cet abus, le CF. a fait paraître, le 9 mars 1900, un avertissement au public, ainsi que cela a déjà eu lieu à plusieurs reprises. Il a rappelé au public que les monnaies allemandes ne sont pas reconnues en Suisse comme espèces ayant cours légal, et que, dès lors, ceux qui les acceptent le font à leurs risques et périls. F. f. 1900 I 549.

Voici actuellement l'état de droit en ce domaine :

1. L'art. 8, al. 1er, de la LF. sur les monnaies du 7 mai 1850 est ainsi conçu :

« Nul n'est tenu de recevoir en paiement des monnaies étrangères autres que celles qui sont frappées en exacte concordance avec le système monétaire établi par la présente loi et que le CF. aura reconnues, après examen, comme remplissant cette condition. »

---

[1]) Cf. supra II p. 272, note 1.

Le 3me alinéa de ce même article prescrit, en outre, que :

« Les contrats passés après la mise en vigueur de cette loi, en espèces ou valeurs étrangères déterminées, seront exécutés selon la teneur des conventions. Cependant les accords pour gages ou salaires doivent être conclus sur le pied monétaire légal, et les salaires ne peuvent être payés qu'en espèces légales. »

Cette dernière disposition a été confirmée et complétée par l'art. 10, al. 1er, de la LF. sur les fabriques :

« Les fabricants sont tenus de régler leurs ouvriers au moins tous les quinze jours, au comptant, en monnaies ayant cours légal, et dans la fabrique. »

D'après l'art. 19 de la même loi, les contraventions aux dispositions de la loi sur les fabriques seront, sans préjudice de la responsabilité civile, frappées d'amendes de 5 à 500 francs, et, en cas de récidive, indépendamment de l'amende, d'un emprisonnement pouvant s'élever jusqu'à 3 mois.

L'art. 7, dernier alinéa, du règlement du 10 mars 1869, concernant la circulation et l'échange des monnaies divisionnaires d'argent, de nickel et de cuivre, R. O. IX 582, dispose que :

« Les pièces étrangères de billon et de cuivre sont exclues de la circulation en Suisse. »

L'article 1er de la LF. du 22 décembre 1870 modifiant la LF. sur les monnaies de 1850 interdit (alinéa 1er) aux caisses publiques de la Confédération d'accepter en paiement d'autres espèces que les monnaies légales.

Il y a lieu de prendre également en considération l'art. 97 du Code fédéral des obligations :

« Le paiement d'une dette consistant en une somme d'argent doit être effectué en monnaie du pays.

Si le contrat indique une monnaie qui n'a pas cours dans le lieu du paiement, le paiement peut être fait en monnaie du pays au cours du jour de l'échéance, à moins que l'exécution littérale du contrat n'ait été stipulée par les mots « valeur effective » ou par une autre expression analogue. »

Enfin, il faut remarquer encore qu'après que l'Italie eut retiré des autres Etats de l'Union monétaire ses monnaies divisionnaires d'argent, conformément à l'arrangement monétaire international du 15 novembre 1893, le CF., faisant usage de l'autorisation qui lui avait été accordée, prohiba, le 21 février 1899, l'importation de ces monnaies, sous peine de confiscation (*R. O. n. S.* XVII 47).

2. Il ressort de cet exposé que nul n'est tenu d'accepter des monnaies étrangères (les monnaies d'or et d'argent des Etats faisant partie de l'Union monétaire latine ne doivent pas être envisagées comme monnaies étrangères dans le sens de ce qui précède), que le paiement d'ouvriers de fabrique au moyen de monnaies étrangères peut être puni conformément à la loi sur le travail dans les fabriques, que l'importation des monnaies divisionnaires d'argent est prohibée et que les monnaies étrangères de nickel et de cuivre sont exclues de la circulation, mais que le législateur a toutefois omis d'établir, *de par la Confédération*, des dispositions pénales et qu'ainsi la Confédération ne peut poursuivre au pénal. D'après l'article précité du code des obligations, il est même permis d'exiger l'exécution d'un contrat en monnaie étrangère, si cela a été stipulé expressément. C'est à la Conf. qu'appartient la régale des monnaies, mais elle ne peut sévir contre des infractions à cette régale. Il sera tout indiqué, lors de la discussion du code pénal suisse ou lors d'une revision éventuelle de la loi sur les monnaies, d'établir des dispositions à l'effet de protéger la circulation de nos propres monnaies; mais, pour le moment, la Confédération ne dispose d'aucun moyen juridique qui lui permette de s'opposer à l'importation abusive de monnaies étrangères, hormis les monnaies divisionnaires d'argent italiennes.

Du reste, il peut se présenter des moments dans lesquels le manque de monnaies légales fait paraître désirable l'importation de monnaies étrangères. Ce cas est prévu dans la LF. précitée du 22 décembre 1870, loi qui, à l'article 1er, alinéa 2, dispose ce qui suit :

« Toutefois, dans des temps extraordinaires où il y aurait manque de monnaies légales, l'AF. se réserve d'établir provisoirement, pour certaines espèces étrangères au système monétaire adopté par la Suisse, un tarif correspondant à leur valeur intrinsèque. Ce tarif sera obligatoire pour toutes les caisses publiques et privées du territoire suisse. Les monnaies ainsi tarifées seront assimilées aux monnaies légales pendant la durée de la tarification. »

En application de cet article de loi, l'AF. n'a pas manqué, en 1887, alors que la situation politique en Europe paraissait être tendue, de tarifer un certain nombre de monnaies d'or étrangères, ainsi qu'elle l'avait déjà fait à l'occasion de la guerre franco-allemande de 1870, pour les monnaies d'or anglaises et les dollars américains. Voyez l'arr. féd. du 23 juin 1887, concernant la tarification de monnaies d'or étrangères (*R. O. n. S* X 97). L'on n'a toutefois pas encore été appelé à exécuter cet arrêté fédéral jusqu'à présent.

3. Eu égard à cet état de la législation fédérale en matière monétaire, vu les réponses contradictoires des autorités cantonales auxquelles on s'était adressé et considérant qu'aucune de ces dernières n'était à même de faire des propositions pour remédier à l'état de choses actuel, le CF. a renoncé à intervenir, pour le moment, contre la circulation en Suisse de monnaies étrangères, des monnaies allemandes spécialement, et il a abandonné aux gouvernements cantonaux respectifs le soin de prendre, le cas échéant, les mesures convenables sur leur territoire.

Les cantons intéressés à cette question ont été informés de cette décision par circulaire du Département fédéral des Finances. Le CF. ajoute encore que si, comme cela a été indiqué plus haut, il est recommandable d'établir, quand l'occasion s'en présentera, des dispositions pénales concernant la mise en circulation de monnaies étrangères, il ne sera néanmoins jamais possible d'empêcher totalement, dans un petit pays comme le nôtre, la circulation de monnaies étrangères; la Suisse, en effet, est entourée de quatre grands Etats, dont deux possèdent des systèmes monétaires absolument différents; elle entretient avec tous ses voisins des relations commerciales très actives et elle est visitée chaque année par des milliers d'étrangers, qui apportent avec eux des espèces de leur propre pays. Aussi longtemps que cette circulation n'entraîne pas de trop gros inconvénients, il vaudra mieux, sans doute, que les autorités fédérales cherchent, ainsi qu'elles l'ont fait jusqu'à présent, à réprimer l'abus résultant de la trop grande facilité avec laquelle on accepte les monnaies étrangères, en signalant au public le danger auquel il s'expose par là, plutôt que de prendre des mesures draconiennes qui non seulement manqueraient leur but, mais encore pourraient causer à notre pays des dommages sérieux. Des réponses de quelques gouvernements cantonaux et de lettres de particuliers, il ressort également que les abus qui se présentent dans certaines contrées ne sont pas, comme on pourrait le croire, uniquement imputables aux étrangers (touristes, marchands, négociants), mais très souvent à nos populations elles-mêmes; celles-ci, pour ne laisser, si possible, échapper aucune affaire, ne sont que trop disposées à accepter en paiement des monnaies étrangères, qu'elles lancent ensuite dans la circulation. Le CF. ajoutait encore qu'il est excessivement difficile, sinon impossible, de remédier à de telles pratiques abusives par la voie de la législation; que les autorités fédérales espèrent, au contraire, que précisément les ennuis et les pertes qui résultent pour nos populations de la circulation de monnaies étrangères auront finalement pour résultat que nous reviendrons de nous-mêmes, sous ce rapport, à des principes commerciaux plus sains. F. f. 1901 I 350.

Dans son rapport du 14 mai 1901, la commission de gestion du CE. a complété comme suit les observations du CF. :

Il est absolument exact que des monnaies allemandes circulent en quantité dans les cantons situés à la frontière septentrionale et tout spécialement dans les localités frontières. Il est aussi incontestable que cette circulation peut être préjudiciable, dans une certaine mesure, aux uns ou aux autres. Toutefois, le dommage qui en résulte est de beaucoup moins considérable que le préjudice qu'une interdiction de ces monnaies causerait, en général, à nos conditions économiques et, en particulier, à ceux qui se trouvent lésés aujourd'hui. Nous avons la conviction que l'importation de monnaies allemandes dans un but de spéculation est relativement très faible. Il faut donc admettre que ces monnaies proviennent principalement du mouvement des touristes et de nos relations commerciales de frontière, qui sont heureusement très actives sur bien des points. Aussi nous semble-t-il oiseux de vouloir faire ressortir davantage ici les inconvénients d'une interdiction absolue de ces monnaies étrangères ou seulement d'une entrave apportée à leur circulation. Une mesure de ce genre ne se concilierait pas non plus avec les efforts que nous faisons en vue de développer nos relations internationales et d'améliorer nos conditions commerciales.

Du reste, les inconvénients de l'état de choses actuel ne sont pas si considérables qu'il ne soit pas possible d'y remédier, sinon complètement, du moins en grande partie. Dans la règle, ceux qui reçoivent des monnaies allemandes en première main ne les acceptent pas au-dessus du cours; en tous cas, ils n'y sont pas plus obligés qu'ils ne sont tenus d'accepter des monnaies étrangères en paiement. Il faut cependant reconnaître qu'en général ceux qui reçoivent ces monnaies en deuxième et en troisième main ont l'habitude de les repasser à leurs fournisseurs non plus au taux du cours, mais bien à leur valeur nominale, ce qui constitue une perte pour ces derniers. Cependant, en définitive, cela ne doit pas être bien dangereux. Indépendamment du fait que, d'ordinaire, les fournisseurs entretiennent avec l'étranger des relations qui leur permettent d'écouler ces monnaies, il faut répéter ici également qu'ils ne sont pas obligés de les accepter au-dessus de leur valeur réelle et que, s'ils en subissent un dommage, c'est plus ou moins de leur gré. En tout cas, tous ceux qui acceptent des monnaies étrangères doivent se soumettre à cette dure nécessité et se dire que le préjudice causé par leur circulation est moins important que le dommage résultant d'une réduction apportée à nos relations commerciales.

A cette occasion, nous croyons devoir faire observer encore que les conditions qui résulteront de la nationalisation des chemins de fer

seront de nature à adoucir en quelque sorte, plutôt qu'à augmenter, la rigueur des dispositions de notre loi monétaire. L'art. 1er de la LF. du 22 décembre 1870, modifiant la loi sur les monnaies du 7 mai 1850, statue qu'« il est interdit aux caisses publiques de la Confédération d'accepter en paiement d'autres espèces que les monnaies légales ». Il est clair que cette disposition devrait aussi s'appliquer aux caisses des chemins de fer fédéraux. Jusqu'ici, les compagnies privées se sont vues dans l'obligation, en bien des endroits et tout particulièrement aux gares frontières, d'accepter en paiement, surtout pour le trafic des voyageurs, des monnaies étrangères à un taux fixé d'avance. Or, les chemins de fer fédéraux seront certainement forcés d'en faire de même, s'ils ne veulent pas mettre des entraves à la circulation. Aussi, sans vouloir donner des directions au CF., avons-nous cru devoir faire ressortir cette circonstance, dans la pensée que le CF., sans même qu'on l'en charge, jugera à propos d'étudier la question et de prendre les mesures qui lui paraîtront utiles. F. f. 1901 III 414.

2166. L'art. 10 de la LF. sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, R. O. n. S. III 229, oblige le fabricant à payer ses ouvriers au comptant en monnaie ayant cours légal. A l'occasion d'un recours, le CF. a constaté, le 7 septembre 1899, que, dans plusieurs districts tessinois situés à proximité de la frontière italienne, on payait les ouvriers en papier-monnaie italien (lire), contrairement à la loi, et il a invité le Conseil d'Etat du canton du Tessin à faire respecter les prescriptions légales en vigueur. Là-dessus, plusieurs industriels de la contrée ont demandé aux autorités de leur aider à se procurer le numéraire légal qui leur manquait. Le Département fédéral de l'Industrie a répondu qu'il appartenait aux fabricants eux-mêmes de trouver les voies et moyens propres à faciliter l'accomplissement de leurs obligations légales et qu'en particulier l'autorité préposée à la surveillance des fabriques n'avait pas à s'occuper de questions de change et d'agio.[1])

CF. le 7 sept. 1899, aff. Keller et Bonelli, à Mendrisio, Dép. féd. de l'Industrie, le 21 sept. et le 4 oct. 1899, F. f. 1899 IV 824; 1900 I 773; cf. aussi aujourd'hui la LF. du 26 juin 1902, conc. le paiement des salaires, art. 1, R. O. n. S. XIX 318.

2167. En 1902, le Département fédéral des Finances a été avisé du fait qu'un voyageur français, descendu dans un hôtel d'une ville

---

[1]) Cf. aussi supra p. 114, chiffre 2.

suisse, achetait à bas prix, dans les banques françaises, les pièces d'argent démonétisées pour les réintroduire ensuite dans la circulation. Le département a répondu comme suit :

L'achat, au-dessous de leur valeur nominale, de pièces de monnaies étrangères démonétisées ne constitue en lui-même aucune infraction à la régale des monnaies appartenant à la Confédération, et ne donne pas lieu à intervention, surtout lorsque cet achat s'opère à l'étranger.

Il en serait autrement si l'on essayait de revendre, par grosses sommes, des monnaies démonétisées à un prix plus élevé que leur valeur intrinsèque. Un acte de ce genre pourrait évidemment être qualifié de fraude intentionnelle et rentrerait dans la définition pénale de l'escroquerie. Cependant, les délits de ce genre ne doivent pas être poursuivis et punis par l'autorité fédérale, mais bien par les autorités cantonales[1]). F. f. 1903 I 421.

2168. L'emploi de jetons comme ceux qui sont utilisés depuis nombre d'années par les sociétés de tir et de consommation, par des fabriques, brasseries, sociétés de tramways, etc., ne constitue pas une contravention à la régale des monnaies de la Confédération. Cependant, il est illégal de les employer pour le paiement de salaires (cf. LF. sur les monnaies, art. 8, al. 3). Si les jetons portent l'indication de 5 francs et 1 franc, l'on doit en prohiber la mise en circulation lors même que leur dimension et la composition du métal diffèrent sensiblement des monnaies de un franc et de cinq francs.

Cf. CF. le 14 avril 1893, aff. de la société des artisans et industriels, de Bâle. F. f. 1893 II 754; 1894 I 552.

2169. Les lois fédérales en vigueur n'interdisent pas à une banque suisse d'émettre des obligations de banque en valeur allemande, cf. LF. sur les monnaies du 7 mai 1850, art. 8, al. 3 et C. O. art. 97. Cela n'empêche toutefois pas les autorités cantonales de défendre aux banques cantonales l'émission d'obligations de ce genre, en vertu du droit administratif cantonal applicable.

Cf. l'avis donné par le Dép. féd. de Justice, en 1900, no 321.

---

[1]) Cf. aussi l'avant-projet d'un Code pénal suisse, juin 1903, art. 248.

Chapitre 3.

Billets de banque[1].

I. Const. F. 1874, art. 39, R. O. n. S. I 13.

Revision partielle de la Const. F., du 23 déc. 1891, art. 39, R. O. n. S. XII 411[2]). — Mess. du CF. du 30 déc. 1890, conc. la revision de l'art. 39 de la Const. F., F. f. 1891 I 1; Arr. féd. du 29 juillet 1891, Rés. Dél. AF. juin 1891, n° 29, juillet 1891, nos 6, 7, F. f. 1891 V 517; 1892 II 695; 1893 II 549.

II. LF. sur l'émission et le remboursement des billets de banque, votée par l'AF., le 18 sept. 1875, rejetée dans la votation populaire (referendum) du 23 avril 1876, F. f. 1875 IV 505; 1876 II 951, supra II p. 247, chiffre 3. — Mess. et projet du CF., du 16 juin 1874, F. f. 1874 II 63. Rapp. et proposition de la comm. du CN., de sept. 1874 (Bucher), F. f. 1874 II 859. Rapp. de la comm. du CN., du 1er mars 1875 (Ziegler), F. f. 1875 I 335, 389; Rapp. du CF. conc. les dispositions législatives des cantons sur les billets de banque, du 21 mai 1875, F. f. 1875 III 157. Rapp. du CF. sur l'état de l'émission des billets de banque en Suisse, du 11 août 1875, F. f. 1875 IV 73, R. Post. n. S. 55, 117. Première Edition IV p. 271—280.

LF. sur l'émission et le remboursement des billets de banque, du 8 mars 1881; Règlement d'exécution voté par le CF., le 21 déc. 1881, et suivi de divers règlements adoptés par le CF. les 21 déc. 1881, 2 juin 1882, 12 juin et 15 déc. 1882, 7 août 1883, 15 nov. 1883, 13 oct. 1885[3]), R. O. n. S. V 369, 820, 815; VI 194, 201, 526; VII 193, 267, 273; VIII 186; Première Edition IV p. 280-302. — Mess. et projet du CF., du 9 juin 1880, F. f. 1880 III 259. Rapp. de la comm. du CN., des 1/4 fév. 1881 (Geigy), F. f. 1881 II 90.

III. Propositions de reviser cette loi, cf. F. f. 1884 II 439; 1885 II 308; 1887 II 139; Mess. du CF. du 23 juin 1890, conc. la revision de la LF. sur l'émis-

---

[1]) Cf. *J. Ernst,* Banknotenwesen, dans le dictionnaire de Reichesberger I p. 410—442; *W. Speiser,* Bibliographie des Bankwesens, Berne 1893; *P. Gygax,* Kritische Betrachtungen über das schweiz. Banknotenwesen, Zurich 1901; *M. Godet,* Das Problem der Zentralisation des schweiz. Banknotenwesens, dans le périodique de *Schmoller*, Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen XXI, Leipzig 1902.

[2]) Cf. supra II p. 163, chiffre VI; III p. 880; IV p. 1.

[3]) Pour les conventions conclues entre les banques d'émission au sujet des billets de banque (art. 23 de la LF.), cf. F. f. 1901 I 394; 1902 I 629 (régularisation du taux officiel de l'escompte, régularisation de la circulation des billets de banque, mise en réserve temporaire de billets, minimum du taux d'escompte privé, chambre de compensation pour virements et règlements de comptes des banques d'émission, ainsi que pour le service des encaissements et des mandats); 1903 I 467.

sion et le remboursement des billets de banque, et projet de LF. revisée, F. f. 1890 III 1013, Première Edition IV p. 304—327; le CF. a retiré ce projet en déc. 1891, à la suite de la revision de l'art. 39 de la Const. féd., F. f. 1891 II 562; 1892 II 695. Cf. encore la motion von Arx, prise en considération par le CE., le 18 avril 1892, R. Post. n. S. 592, Rés. Dél. AF. avril 1902, n° 42, Bull. sténog. de l'AF. 1902, XII p. 101—105; F. f. 1900 I 468.

2170. En exécution de l'art. 39 de la Const. F. de 1874, le CF. a soumis à l'AF., par message du 16 juin 1874, un projet de LF. sur l'émission et le remboursement des billets de banque. Sur la base de ce projet, l'AF. a voté, le 18 septembre 1875, la LF. sur l'émission et le remboursement des billets de banque. Cet arrêté de l'AF. a été toutefois rejeté par le peuple, dans la votation qui eut lieu, à la suite d'une demande de referendum, le 23 avril 1876.

La LF. sur l'émission et le remboursement des billets de banque, du 8 mars 1881, par contre, votée sur la base du message du CF. et de son projet du 9 juin 1880, est entrée en vigueur le 1er janvier 1882.

Voici ce que disait le CF. dans son message du 16 juin 1874, au sujet de la position assignée à la Confédération par la Constitution en cette matière:

Lors de l'élaboration du projet de loi, nous avons de prime abord tenu compte du fait que l'art. 39 de la Const. F., en même temps qu'il remet positivement à la Confédération la compétence en matière législative, pose, dans un sens négatif, des limites à cette compétence, en interdisant, d'une part, de créer un monopole pour l'émission de billets de banque et, d'autre part, de décréter l'acceptation obligatoire de ces billets.

La première de ces deux dispositions exclut évidemment d'emblée l'émission de billets par la Confédération seule; de plus, cette émission ne peut être refusée à aucune banque qui se conforme aux conditions établies par la Confédération, par conséquent non plus à une banque centrale, dans le cas où le besoin s'en ferait sentir plus tard.

L'autre interdiction, bien que comprenant, non seulement le cours forcé, mais aussi le cours dit légal, c'est-à-dire l'obligation d'accepter des billets en paiement, ne saurait, selon nous, être entendue en ce sens que l'on ait voulu exclure la possibilité d'obliger des établissements de banque qui revendiquent l'avantage de pouvoir émettre des billets, à accepter et à payer les billets des autres banques... F. f. 1874 II 63.

D'autre part, nous lisons ce qui suit dans le rapport de la commission du CN., du 1er mars 1875 (Ziegler):

La commission considère la compétence législative de la Confédération vis-à-vis des banques d'émission, dans les limites assignées par l'art. 39 de la Const. F., comme un droit absolu, qui n'est restreint par aucun droit privé. Que le billet de banque fabriqué à l'instar des monnaies, en masse ou par coupures déterminées, passant de main en main dans la circulation journalière, sans que personne ait l'intention de créditer, qu'un tel billet, qui ne repose sur aucune opération réelle de vente, soit considéré comme lettre de change à vue et abandonné à la libre activité individuelle, c'est là une théorie qu'on essaie çà et là d'invoquer pour masquer des avantages particuliers, mais qui ne saurait prévaloir contre le principe que l'Etat possède, quant à la circulation des billets de banque, le même droit et qu'il a les mêmes devoirs qu'à l'égard de l'argent monnayé, lequel est remplacé et en partie refoulé par le billet de banque.

Aussi, la commission se range-t-elle au projet du CF., qui pose simplement les conditions moyennant lesquelles l'émission future des billets doit être permise et qui n'en accorde pas non plus la concession aux banques d'émission pour un laps de temps déterminé et avec clause de dénonciation, mais réserve à l'Etat le droit d'intervenir de nouveau, et à un moment quelconque, par voie législative, s'il le trouve nécessaire. En nous exprimant ainsi, nous admettons naturellement que le législateur usera en tout temps, envers les institutions déjà existantes et exerçant une action salutaire, de tous les ménagements compatibles avec l'intérêt du public... F. f. 1875 I 388.

2171. Par son message du 23 juin 1890, le CF. a présenté à l'AF. un projet de revision de la LF. du 8 mars 1881, sur l'émission et le remboursement des billets de banque.

Ce projet de loi avait pour but de remédier aux inconvénients et aux dangers qui ont été reconnus à la charge du système suisse actuel de billets de banque, autant que cela paraissait possible dans les circonstances données, c'est-à-dire sous le régime de la pluralité des banques.

De l'avis du CF., les défauts principaux du système actuel étaient les suivants : L'état généralement faible de l'encaisse métallique disponible, qui ne serait pas suffisante pour faire face à des besoins extraordinaires, joint à la défense de toucher au pour-cent prescrit pour la couverture en espèces ; l'augmentation continuelle des engagements à courte échéance, jointe à celle de la circulation des billets ; enfin l'absence de mesures uniformes pour la fixation du taux de l'escompte en vue de la régularisation du marché de l'argent.

Avant que l'AF. ait abordé la question, le CN. prenait en considération, le 24 septembre 1890, une motion Keller [1]) ainsi conçue:

> Le CF. est invité à présenter le plus vite possible un rapport et des propositions concernant la revision de l'art. 39 de Const. F., en ce sens que la Confédération aurait le monopole de l'émission des billets de banque, dont l'exercice pourrait être confié à une banque centrale à créer. P. Post. n. S. 439; F. f. 1891 I 1.

Là-dessus, le CF. ne crut pas devoir insister sur la mise en discussion préalable de son projet de loi, et il s'est conformé à l'invitation qui lui avait été adressée, parce que la motion Keller renfermait des idées fondamentales qui correspondaient, en général, à sa manière de voir, basée sur les expériences faites jusqu'alors. Le message accompagnant le projet de loi du 23 juin 1890 exprimait déjà cette manière de voir dans les termes que voici:

Le CF. ne se dissimule point le fait qu'avec une revision de la loi sur les billets de banque basée sur la pluralité des banques il n'est pas possible d'arriver à une réforme fondamentale de notre système, ni de résoudre d'une façon définitive la question des banques d'émission. Il penche plutôt en faveur de l'idée que ce résultat ne peut être obtenu que par la centralisation de l'émission, par la création d'une banque nationale suisse avec monopole de l'émission, et qui, outre la tâche commerciale incombant naturellement à toute banque d'émission, aurait d'abord à régulariser les réserves et la circulation métallique et fiduciaire suivant les besoins du pays et de manière à assurer la stabilité de la valeur monétaire. Même avec ce système perfectionné de banque d'émission, il ne sera pas possible d'offrir une garantie absolue contre toutes les éven-

---

[1]) La motion Keller a remplacé la motion suivante, présentée d'abord par M. Joos, conseiller national, le 9 juin 1890, puis retirée par lui, le 24 septembre suivant:

L'AF. de la Conf. suisse décrète:

1. L'art. 39 de la Const. F. est abrogé;
2. Il est remplacé par les dispositions suivantes:
   a. La Conf. a seule le droit d'émettre des billets de banque ou d'autres types tenant lieu de numéraire. Elle n'a pas le droit d'en décréter le cours forcé.
   b. La Conf. créera une banque féd.
3. Les dispositions ci-dessus seront soumises à la votation populaire et à celle des Etats.
4. Le CF. est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Rés. Dél. AF. sept. 1890, no 27. Cf. aussi supra IV p. 1 et suiv.

tualités, mais on pourra les prévenir avec infiniment plus de facilité et de sûreté, et les crises inévitables pourront être surmontées sans qu'il en résulte des suites aussi graves pour le crédit public et le pays.

F. f. 1890 III 1014.

C'est pourquoi le CF. a proposé, dans son message du 30 décembre 1890, de reviser l'article 39 de la Const. F., dans le but de donner à la Confédération le monopole des billets de banque. Sur la base de son projet, la revision de l'art. 39 de la Const. F. a été menée à chef. L'arrêté de revision, du 29 juillet 1891, a été adopté, dans la votation du 18 octobre 1891, par le peuple et les Etats et a été mis en vigueur, par arrêté du 23 décembre 1891. En revanche, toutes les tentatives faites depuis lors pour exécuter par une loi la nouvelle disposition constitutionnelle sont demeurées infructueuses. C'est pourquoi le projet de LF. revisée présentée par le CF. le 23 juin 1890 conserve toute sa portée pratique, surtout en regard de la motion von Arx [1]), prise en considération par le CE. le 18 avril 1902 [2]).

2172. Par la motion von Arx et consorts, prise en considération par le CE. le 18 avril 1902, le CF. a été invité à faire rapport sur la question de savoir si l'on ne devrait pas procéder à une revision de la LF. du 8 mars 1881 sur les billets de banque et, en cas d'affirmative, à présenter un projet de loi revisée. Voici, du reste, le texte même de cette motion :

L'art. 39 revisé de la Const. F. prévoit la création d'une banque centrale investie du monopole des billets de banque.

Toutes les tentatives faites jusqu'ici pour réaliser ce postulat ont échoué, soit ensuite de la résistance du peuple, soit par le désaccord des autorités [3]). Il est très douteux que les divergences de vues existant actuellement puissent être conciliées avant longtemps.

D'autre part, le régime actuel des billets de banque présente des inconvénients auxquels il est urgent de parer et que l'on ne peut laisser se perpétuer pendant des années encore.

---

[1]) Cf. nº 2172.

[2]) Cf. *J. Wolf,* Zur Reform des schweiz. Notenbankwesens, Zurich 1888; *F. Wuhrmann,* Kritische Beleuchtung des bundesrätlichen Entwurfs, vom 23. Juni 1890, zu einer Revision des Bundesgesetzes vom 8. März 1881, Zurich, 1890.

Note du traducteur : Cette observation a perdu sa valeur par le fait de l'adoption de la nouvelle LF. sur la Banque nationale suisse, du 6 oct. 1905.

[3]) Cf. supra IV, nº **1416**.

Dès lors, les soussignés invitent le CF. à étudier, pour faire rapport à l'AF., la question de savoir s'il ne conviendrait pas de procéder à la revision de la loi du 8 mars 1881 sur l'émission et le remboursement des billets de banque. Dans l'affirmative, ils l'invitent également à soumettre aux chambres un projet de loi conçu dans cet esprit.

Il est bien entendu que l'exécution de l'art. 39 revisé de la Const. F. doit être poursuivi nonobstant la revision de la loi sur les billets de banque. R. Post. n. S. 592; F. f. 1903 I 241.

Lors de la discussion de cette motion au sein du CE., M. Scherb a dit que la revision proposée n'était plus légalement possible, parce que la LF. sur les billets de banque, du 8 mars 1881, devait rester en vigueur jusqu'à ce que l'AF. ait voté la LF. nécessaire pour l'exécution de l'art. 39 de la Const. F. M. Usteri, par contre, a soutenu que la revision de la LF. sur les billets de banque était parfaitement constitutionnelle sur la base, non pas de l'art. 39 revisé de la Const., mais bien de l'ancien art. 39, qui demeure forcément en vigueur jusqu'à l'adoption de la LF. par laquelle sera exécuté le nouvel art. 39. En effet, a dit à l'appui M. Usteri :

La constitutionnalité de la LF. sur les billets de banque ne subsiste que sur la base exclusive de l'ancien art. 39 de la Const. F. L'on ne peut en aucune façon la fonder sur le nouvel art. 39, qui pose un principe diamétralement opposé. Dès lors, il faut admettre que l'ancien art. 39 est encore en vigueur malgré la revision de 1891; sinon, l'on devrait dire que, depuis 1891, la Conf. n'a plus eu de compétence en matière de billets de banque, et que les anciennes lois cantonales ont repris la place laissée vide par la disposition de la législation fédérale. Si l'ancien art. 39 n'existe plus, tout est inconstitutionnel dans le régime auquel il servait de base : la compétence fédérale est supprimée; nous n'avons plus que la compétence des cantons ; l'art. 39 de la Const. F. ne ferait pas obstacle à cette compétence de légiférer en matière de billets de banque, pas plus que les cantons ne sont empêchés de faire, par exemple, des lois sur le droit civil et pénal, sur la police des denrées alimentaires, sur l'assurance contre la maladie et les accidents, par le fait que nous avons dans la Const. F. des articles qui attribuent à la Conf. la compétence en ces matières.

Cette situation, qui se présente aujourd'hui à nos yeux, n'est due qu'à une omission commise dans la rédaction de l'art. 39 actuel. Les Chambres fédérales ont voulu à coup sûr — leur activité depuis douze ans en est la meilleure preuve — créer dès 1891 une nouvelle disposition constitutionnelle qui fût mise à exécution sans délai. Mais on a

commis l'erreur de ne dire alors dans l'article revisé : 1. l'art. 39 aura désormais la teneur suivante..... et 2. pour le cas où le nouvel article ne pourrait être mis à exécution, c'est l'ancien art. 39 qui demeure en vigueur. Telle est l'interprétation rationnelle et naturelle de l'état de choses actuel, en regard de la Constitution.

Bull. sténog. de l'AF. 1902, XII p. 101—105.

L'opinion de M. Usteri est préférable à celle de M. Scherb et le CE. en a bien jugé ainsi, en prenant en considération la motion von Arx. Et cependant, son augmentation n'est pas à l'abri de toute critique; elle paraît être tirée par les cheveux. Le fait que la LF. de 1881 sur les billets de banque n'a pas été mise hors vigueur par le nouvel art. 39 de la Const. F. est non seulement incontesté, il découle tout directement de l'art. 2 des dispositions transitoires de la Const. F. même. Or, si cette loi demeure en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi d'exécution que comporte le nouvel art. 39, il faut aussi reconnaître que jusque là elle peut être aussi revisée valablement; et c'est là ce qui résulte également de l'art. 2 des dispositions transitoires de la Const. F., cf. les art. 4-6 des dispositions transitoires de la Const. F. de 1848.

2173. En 1903, l'Ancienne Banque cantonale neuchâteloise en liquidation s'est adressée au CF. pour lui demander des directions sur ce qu'elle avait à faire vis-à-vis des porteurs de ses billets encore en circulation, alors que tous ses autres engagements envers des tiers se trouvaient liquidés et que dix années s'étaient écoulées depuis que cet établissement financier était entré en liquidation.

La Banque en question est une des sept banques [1]) qui, par le fait de n'avoir pas demandé en temps utile, soit jusqu'au 30 juin 1882, l'autorisation d'émettre des billets sous le régime de la loi du 8 mars 1881, ont renoncé tacitement et totalement au droit d'émettre des billets de banque (art. 51, al. 2) de la LF.

Ses billets ont été retirés en vertu et conformité du règlement adopté le 12 juin 1882, en exécution des dispositions transitoires de la loi précitée ; puis ils ont été livrés à la Confédération pour être détruits officiellement.

Le 28 septembre 1893, le CF. a répondu comme suit : La Confédération s'abstient d'intervenir par une mesure quelconque dans la marche de la liquidation de l'ancienne banque cantonale neuchâteloise. Elle ne peut pas non plus lui donner aucune direction pour le règlement

---

[1]) Cf. F. f. 1895 I 462; 1899 I 305; 1901 I 373; 1902 I 609; à la fin de 1901, il y avait encore en mains du public pour fr. 98,380 de billets de banque de ces établissements. Fin 1902, ce chiffre était descendu à fr. 98,200. F. f. 1903 I 441.

définitif des obligations de cet établissement vis-à-vis des porteurs de billets, d'autant qu'elle n'a aucune prétention à élever en faveur du fonds des invalides suisses pour la contre-valeur des billets non remboursés, comme le prescrit la loi pour les billets des banques qui ont accepté le régime de cette dernière.

Le CF. estime, au contraire, que la liquidation des banques dont l'émission est supprimée — par conséquent aussi celle de l'ancienne banque cantonale neuchâteloise — doit se régler suivant les lois cantonales et fédérales applicables, en général, à la matière. Toutefois, la banque doit observer les dispositions du règlement du 12 juin 1882 sur le retrait et la destruction des billets.

F. f. 1893 IV 350; 1894 I 579; 1898 I 439; 1903 I 440. (En 1897, le compte des billets de cette banque a été clôturé et l'établissement a disposé selon les statuts de la contrevaleur (fr. 63,040) des billets qui n'étaient pas rentrés).

2174. I. Aux termes de l'art. 52 de la LF. sur les billets de banque, les banques devaient livrer à la banque fédérale, le 1er février 1886, la contrevaleur de leurs anciens billets qui circulaient encore. Plusieurs banques ont soutenu que cette disposition ne concernait que les billets dont la valeur était stipulée en monnaie actuelle, et qui, jusqu'à ce moment, faisaient encore partie intégrante de la somme d'émission qui leur était accordée.

En conséquence, ces banques ne livrèrent pas la contrevaleur des billets qui ne correspondaient pas aux conditions ainsi posées par elles. Le CF. n'a toutefois pas partagé cette manière de voir, et il a insisté pour qu'en conformité de l'art. 52 précité la contrevaleur de tous les anciens billets des banques d'émission concessionnées fût versée à la caisse fédérale, sans distinction de leur stipulation ou de leur nature, par rapport aux bilans.

De même, les papiers dits « bons de caisse » (buoni di cassa) des deux banques d'émission tessinoises ont été considérés comme instruments d'échange en circulation, analogues à des billets de banque, et ces deux établissements ont été invités à en verser la contrevaleur. [1])

---

[1]) Le 1er février 1886, jour auquel les banques d'émission ont dû verser à la caisse d'état fédérale le montant de leurs billets de l'ancien type non encore remboursés, il en restait encore en circulation pour une somme de 1,738,990 francs, F. f. 1887 II 144. En 1889, à la suite de la revision des registres de contrôle, il a été versé, en outre, par une banque 500 francs, de sorte

II. A l'occasion de ces versements, quelques banques ont cru pouvoir faire valoir leurs droits sur le solde du montant qui ne serait pas employé à rembourser les anciens billets, si, dans les 30 ans à partir du 1er février 1886, une modification de la législation fédérale actuelle sur les billets de banque leur retirait totalement ou en partie le droit d'émission.

Tout en estimant que l'examen de cette question était prématuré dans l'état actuel de la législation, le CF. a répondu à ces banques que l'art. 52 de la LF. s'exprimait d'une manière si formelle sur l'emploi de la contrevaleur des anciens billets que l'interprétation qu'elles croyaient pouvoir en faire était inadmissible.

Le droit à une restitution sur le solde des sommes payées ne pourrait être créé que par un nouvel arrêté législatif, qui abrogerait les dispositions dudit art. 52 [1]). F. f. 1887 II 138.

2175. I. Des bons de caisse de fr. 1000 portant intérêt remis à ses clients par une banque qui n'émet pas de billets de banque ne tombent pas sous l'application de la LF., puisqu'ils produisent un intérêt et qu'ils ne sont émis qu'en coupures de fr. 1000. Toutefois, l'autorité fédérale s'est réservé de revenir sur ce point, si, tôt ou tard, il était question d'émettre de plus petites coupures du même genre, ou si celles-ci, ensuite d'une plus grande extension, finissaient par remplir l'office d'espèces. F. f. 1882 II 509.

---

que la caisse fédérale a reçu en tout de ce chef 1,739,490 francs. Il restait donc en circulation, en fait de billets de l'ancien type, à la fin de 1892 pour 874,207 francs, à la fin de 1901 pour fr. 787,636. 42; F. f. 1893 II 526; 1902 I 611; 1903 I 445. Quant aux billets retirés du nouveau type, c'est-à-dire aux billets de banque qui avaient acquis le droit d'émission sous l'empire de la LF. de 1881 sur les billets de banque, mais qui l'avaient perdu plus tard (cf. p. ex. F. f. 1895 I 466; 1896 II 79; 1898 I 420; 1900 I 450), la situation à fin 1901 est la suivante: billets non rentrés de l'ancien type fr. 3,987,550, dont à déduire, pour billets remboursés par la caisse féd. jusqu'au 31 déc. 1900, fr. 3,616,000 dans le courant de 1901 fr. 94,950, ce qui laisse un solde de fr. 276,500; à fin 1902, ce solde n'est plus que de fr. 233,000, F. f. 1902 I 611; 1903 I 445.

[1]) L'art. 52, al. 3, dernière phrase, dispose que: Après ce délai (30 ans, soit le 31 janv. 1916), la valeur des billets qui n'ont pas été présentés au remboursement sera acquise au fonds des invalides suisses, R. O. n. S. V 383; cf. aussi l'art. 53, al. 1er, dernière phrase, de la LF. sur la Banque nationale, du 18 juin 1896, rejetée par le peuple, F, f. 1896 III 750, supra IV p. 26, 60. Pour le moment, on a attribué au fonds des invalides une partie de la contre-valeur des billets non encore retirés, F. f. 1896 II 79; 1898 I 421; 1902 I 611; 1903 I 445.

II. Des bons au porteur payables à trente jours de date, émis par un établissement de crédit, ne doivent être considérés ni comme billets de banque, ni comme autres types tenant lieu de numéraire et destinés à la circulation. F. f. 1886 II 456.

2176. Il n'est pas permis d'apposer un timbre cantonal ou de banque sur les billets de banque. En effet :

1. L'uniformité des nouveaux billets serait par là détruite.
2. Le sceau du canton, apposé sur les billets des banques cantonales, pourrait créer en leur faveur un véritable privilège, qui ne serait pas justifié.
3. Le timbre peut à peine être considéré comme une garantie contre l'imitation des billets, vu les précautions techniques qui ont été prises pour la fabrication de ces derniers. CF. dans F. f. 1884 II 436.

2177. Le texte, aussi bien que l'esprit, des art. 16 et 52 de la LF. sur les billets de banque exige la liquidation des opérations faites avant l'entrée en vigueur de la loi, lorsqu'elles sont interdites aux banques par celle-ci.

CF. en 1883, en réponse à une demande de la Banque du commerce de Genève, F. f. 1884 II 437.

2178. I.[1]) Une banque a demandé si le fonds de réserve d'un établissement financier jouissant de la garantie de l'Etat ne pouvait pas être considéré comme faisant partie de son capital d'exploitation versé.

Le CF. a répondu que le fonds de réserve d'une banque ne pouvait être reconnu comme capital ferme d'exploitation ou comme partie intégrante de ce capital que dans le cas où l'autorité compétente aurait formellement transformé ce fonds en dotation et que celle-ci figurerait au chapitre du capital fixe.

F. f. 1882 II 510; 1883 II 673.

2179. II. La LF. sur les billets de banque, du 8 mars 1881, dispose (art. 7, lettre *d*) que l'autorisation d'émettre des billets de banque ne peut être accordée qu'aux établissements financiers qui possèdent en propre un capital effectif d'au moins 500,000 francs, entièrement versé et affecté exclusivement à la garantie de leurs opérations.

---

[1]) Cf. aussi supra IV, no **1620**.

La question de savoir ce que l'on doit entendre par *capital effectif* et *entièrement versé* a déjà donné lieu à des controverses peu après l'époque de l'entrée en vigueur de la loi.

En effet, déjà en 1882, le CF. a accordé à trois établissements financiers cantonaux la faculté de former leur capital de dotation au moyen d'obligations non émises du canton intéressé, bien qu'il reconnaisse que cette forme de dotation ne soit pas entièrement dans le sens et l'esprit de la loi.

Depuis cette époque, à l'occasion de nouvelles demandes d'établissements qui sollicitaient l'autorisation d'émettre des billets ou d'augmenter leur émission, le CF. a été appelé à s'occuper de cette question et, au sein de cette autorité, il s'est manifesté une tendance à reconnaître que la formation d'un capital de dotation au moyen d'obligations n'est pas admissible, surtout si ces obligations sont des titres cantonaux non émis publiquement, qui ne sont cotés à aucune bourse, qui ne peuvent, par conséquent, pas être évalués et n'ont aucun cours dans les marchés de valeurs, en un mot, des titres pour ainsi dire inconnus, lesquels, dans un moment de crise, seraient d'une réalisation très difficile, sinon impossible, et pourraient, le cas échéant, être un danger pour les porteurs de billets. Ce mode de formation du capital ne répond pas aux prescriptions strictes de la loi et pourrait être envisagé comme un privilège illégal en faveur d'un canton ou d'une banque, qui, par ce moyen, pourrait élever indéfiniment son émission, sans avoir besoin de se procurer un franc de capital effectif.

Après le rejet du projet de loi créant une Banque d'Etat, en 1897, et en raison des nombreuses demandes d'augmentation d'émission qui s'ensuivirent, le CF. a décidé, le 30 juillet 1897, de ne pas encore trancher définitivement la question, tout en ajoutant que si, dans l'intervalle, des établissements cantonaux dont le capital aurait été formé par des obligations non émises du canton intéressé présentaient de nouvelles demandes d'autorisation d'émettre des billets ou d'augmenter leur émission, ceux-ci auraient à attendre, avec leur demande, jusqu'à solution de la question pendante devant le CF., à moins qu'ils ne justifient de leur capital par un autre moyen.

C'est dans ce sens que le CF. a répondu à une demande adressée par la Kantonale Spar- & Leihkasse von Nidwalden (établissement cantonal), en ajoutant qu'il se proposait de persévérer dans cette voie jusqu'à solution de la question de la banque unique.

F. f. 1898 I 437, III 92.

La consultation donnée sur la question par le Département fédéral de justice, le 17 juillet 1897, expose la question en ces termes:

L'art. 8 de la LF. sur les billets de banque, rapproché de l'art. 7 de la même loi, limite l'émission de billets d'une banque autorisée à cet effet au double de son propre capital, entièrement versé, réellement existant, et destiné à garantir exclusivement les opérations de la banque.

L'historique de cette disposition démontre qu'en établissant cette condition d'un capital exclusivement affecté à la garantie des opérations d'une banque d'émission on a eu en vue les banques cantonales et que l'on a voulu faire en sorte que leur capital de dotation serve uniquement à garantir les obligations de ces établissements, à l'exclusion des autres créanciers de l'Etat.

La loi exige, en outre, que le capital de fondation des banques d'émission soit versé et qu'il existe réellement.

L'on parle de capital versé, en opposition au capital qui n'est que souscrit ou promis (garanti). Sans capital versé, une banque cantonale ne pourrait commencer ses opérations qu'au moyen du crédit de l'Etat (canton) intéressé, et une société anonyme pourrait se tirer d'affaire avec un capital entièrement souscrit, mais dont une partie seulement serait versée (C. O. art. 622, 636).

Dès lors, la LF. sur les billets de banque, art. 7, lettre d, a voulu faire en sorte

1) que des établissements cantonaux ne puissent obtenir l'autorisation d'émettre des billets que lorsqu'ils ont une administration entièrement séparée du reste de la fortune cantonale et qu'ils ont été dotés d'un capital spécial;

2) que les banques d'émission ne puissent pas déterminer le montant de leur émission de billets d'après un capital dont elles n'ont que la perspective, mais qui n'existe pas encore en leurs mains, et enfin

3) que, lorsqu'on arrive à réduire le capital de fondation d'une banque d'émission, l'émission de cet établissement doit être aussi réduite en conséquence.

En revanche, le législateur n'a pas inséré dans la LF. sur les billets de banque de dispositions spéciales sur la manière dont doit être versé le capital des banques d'émission. Si la banque d'émission est société anonyme, on doit, à cet égard, lui faire application des prescriptions du Code fédéral des obligations, et, à défaut de prescriptions spéciales, ces dispositions générales du C. O. sont aussi applicables aux banques organisées en établissements cantonaux.

Or, le C. O. ne dit nulle part que les souscripteurs d'actions ne peuvent verser qu'en espèces au comptant le montant de leur sous-

cription. Ainsi que l'indiquent les dispositions consacrées aux apports par les art. 619 et suiv. du C. O., l'on doit, au contraire, reconnaître aux organes compétents d'une société anonyme solvable la faculté de s'entendre avec les souscripteurs d'actions pour accepter d'eux toute dation en paiement qu'ils pourraient offrir en exécution de leur obligation de souscripteurs, pourvu que la prestation ainsi offerte soit, au point de vue de ses effets pécuniaires, équivalente à un paiement en espèces.

En d'autres termes et pour appliquer ces principes aux banques cantonales d'émission, nous dirons que la Confédération n'a rien à objecter, de par la loi fédérale, au procédé d'un établissement de ce genre qui, dans l'intérêt de ses affaires et à l'occasion d'une augmentation du capital dont il est doté, accepte, au lieu de numéraire au comptant, une augmentation des obligations d'Etat émises en sa faveur par le canton intéressé. En nous exprimant ainsi, nous partons de l'idée que les organes de la banque cantonale d'émission en cause sont d'accord de recevoir ainsi en paiement des obligations d'Etat et qu'ils pourront en disposer sans être liés, à cet égard, par aucune prescription quelconque vis-à-vis des autorités cantonales.

2180. Dans le public et, en partie, dans la presse, l'idée est assez généralement répandue que l'inspectorat des banques d'émission a le devoir de surveiller toutes les opérations des établissements suisses émettant des billets de banque et de contrôler leurs transactions pour la sécurité des actionnaires, des cantons, des créanciers et enfin de tous les intéressés. Cette idée est absolument erronée.

De par la loi, l'inspectorat des banques d'émission n'a ni le devoir ni le pouvoir d'exercer une surveillance ou un contrôle quelconque sur les opérations des banques d'émission.

Ne font exception à cette règle que les cinq banques fournissant le 60 % de leur émission de billets au moyen de leur portefeuille d'effets de change et auxquelles la loi prescrit des opérations restreintes. Dans ces banques, le contrôle fédéral s'étend aussi, il est vrai, à leurs transactions, parce que la loi leur interdit toute opération à découvert.

Pour toutes les autres banques d'émission, le mandat de l'inspecteur consiste uniquement à pointer avec les livres les situations hebdomadaires, les bilans mensuels et annuels qui lui sont adressés, à vérifier les titres déposés, auprès des caisses de consignation des cantons, par celles des banques qui fournissent des valeurs publiques

en garantie du 60 % de leur émission et enfin à constater s'il y a constamment en caisse une couverture métallique suffisante, *dans le seul but de sauvegarder les intérêts des porteurs de ses billets.*

CF. dans F. f. 1899 I 323.

2181. Le CF. a écarté la demande d'émission d'un établissement qui voulait donner, comme couverture du 60 % de la somme d'émission, son portefeuille de change, qu'il disait composé de billets à ordre. Bien que cet établissement s'engageât à modifier la forme de ses billets à ordre, de manière à la faire correspondre aux prescriptions du code des obligations sur les billets et lettres de change, le caractère de ces créances ne répondait pas à l'esprit de la loi, par rapport à la couverture que doit fournir le portefeuille de change. F. f. 1883 II 673.

2182. I. A l'occasion d'un cas spécial, le CF. a pris, le 28 octobre 1892, les décisions de principe que voici :

Il est permis de passer de l'un à l'autre des deux modes de couverture du 60 % de l'émission de billets, prévus par l'art. 12 de la LF. sur l'émission et le remboursement des billets de banque, pourvu qu'on observe les prescriptions légales et réglementaires sur la matière.

2. Une fois que la banque a passé du mode de couverture par le portefeuille des effets de change à celui que constitue le dépôt de titres ou la garantie d'un canton, elle n'est plus soumise à la restriction de limiter ses opérations selon les dispositions de l'art. 16 de la oįi.

3. Au lieu du dépôt de titres prévu par l'art. 12, lettre *a*, de la LF. sur les billets de banque, il est permis de couvrir par des espèces ayant cours le montant total du 60 % de l'émission.

4. Pour les banques qui ont renoncé à leur droit d'émission, il aut calculer la couverture de 60 % d'après l'effectif des billets de banque, tel qu'il résulte, à ce moment-là, des contrôles de l'inspectorat fédéral des banques d'émission. F. f. 1892 IV 918; 1893 II 551.

II. En janvier 1898, le CF. a permis à la « Banque du Commerce » à Genève, de créer, provisoirement et en se conformant aux prescriptions réglementaires en vigueur, une réserve complémentaire destinée à compléter le montant de son portefeuille d'effets de change, qui n'atteignait pas toujours le 60 % de garantie de son émission de billets de banque. F. f. 1899 I 324.

2183. La couverture légale en espèces de 40 % de la circulation effective sert de gage spécial aux porteurs de billets et ne peut être affectée qu'au remboursement des billets à raison de 40 francs sur 100 francs. On ne peut donc employer au paiement des 60 francs ou 60 % restants et des autres engagements à courte échéance que l'« encaisse disponible » et les autres valeurs en caisse, si les parties sont d'accord. CF. dans F. f. 1893 II 541.

2184. En 1898, la « Banque du Commerce » à Genève, a demandé au Département fédéral des Finances d'être antorisée, en dérogation à l'art. 12 de la LF. sur les billets de banque, à ne calculer le 60 % de la couverture prescrite que sur *l'émission effective* ou *réelle*, c'est-à-dire *sous déduction des billets retirés de la circulation.* Elle proposait de déposer ceux-ci au fur et à mesure de leur retrait auprès de l'inspectorat des banques d'émission jusqu'au moment où une amélioration dans les cours du change sur France lui permettrait de les utiliser en tout ou en partie. La Banque du Commerce prétendait trouver une contradiction dans la rédaction de l'art. 12 de la loi en ce que ledit article prescrit que « 60 % de *l'émission* doivent être couverts », etc..., tandis que le complément arithmétique de 40 % est calculé sur la *circulation*, et elle motivait sa demande par la situation onéreuse dans laquelle elle se trouvait par suite du cours du change sur la France, qui se maintenait d'une manière durable à un taux élevé et produisait un drainage, soit une exportation d'écus[1]), que la proximité de la frontière rendait plus facile encore. Pour restreindre la présentation de ses billets à ses guichets, elle désirait réduire temporairement son émission, mais elle reconnaissait que cette réduction se heurtait à des difficultés résultant de l'interprétation qu'on a faite jusqu'alors de l'art. 12 de la LF. de 1881 sur les billets de banque.

Dans sa réponse à cette demande, le Département fédéral des Finances a fait savoir à la Banque du Commerce qu'il regrettait de ne pouvoir y donner suite, bien qu'il reconnût que l'opération proposée n'enlevait aucune des garanties que la loi donne pour sécurité aux porteurs de billets. Les termes de l'art. 12 de la loi sont trop clairs pour permettre une autre interprétation que celle que le législateur a voulu lui donner. Autoriser l'opération projetée, ce serait créer un précédent illégal, dont toutes les autres banques s'empresseraient de

---

[1]) Cf. supra nº 2162.

tirer profit. La seule mesure efficace serait de reviser la loi en vigueur; l'on ne peut plus y songer en regard du nouvel art. 39 de la Constitution [1]). F. f. 1899 I 324.

2185. Le 15 février 1899, le CF. a été, en vertu des art. 26 et 28 de la LF. sur les billets de banque, saisi d'un acte juridique de protêt faute de paiement émanant de Genève et dressé contre la banque de Genève pour infraction, par cette banque, à l'art. 21 de ladite loi. Les détails de cette affaire sont les suivants:

Depuis quelques années, c'est-à-dire depuis le moment où le change très élevé du papier sur France a favorisé l'exportation du numéraire [2]), les caisses des banques d'émission de la Suisse occidentale sont assiégées journellement par un public ne comptant qu'en très petit nombre parmi la clientèle habituelle des banques, mais composé d'une catégorie de gens qui ont choisi ce métier lucratif pour exploiter les banques d'émission en faisant usage de manipulations, de ruses de toutes espèces, contre lesquelles les banques cherchent à se protéger autant que possible, mais sans y parvenir, parce que, d'une part, elles luttent contre des circonstances défavorables et, d'autre part, les dispositions de la loi sur les billets de banque leur enlèvent toute liberté d'action.

Le plaignant, qui appartient à cette catégorie d'agioteurs étrangers dont on vient de parler, avait présenté au remboursement à la banque de Genève des billets des autres banques d'émission le jeudi 9 février, à 11 heures 50 minutes du matin. Au lieu de rembourser immédiatement les billets présentés, la banque fit usage de la faveur accordée, par l'art. 21 de la loi, pour le remboursement des billets des autres banques, en délivrant au porteur, au lieu d'espèces métalliques, une quittance pour le montant des billets, quittance qui pouvait être présentée trois jours plus tard (quatre jours à cause du dimanche, qui ne compte pas). Jusqu'ici, la banque était dans son droit. Le 13 février, à 11 heures et 50 minutes, le remboursement aurait dû avoir lieu, mais le plaignant déclarait qu'il s'était présenté à la caisse à cette heure pour prendre possession de la contre-valeur des billets déposés et qu'il avait attendu vainement jusqu'à trois heures de l'après-midi, qu'il s'était présenté de nouveau le mardi 14 février le matin sans avoir obtenu le paiement en question, ce qui l'a déterminé à faire dresser protêt. Des termes de l'acte de protêt, daté du 14 février, il ressort, en outre, qu'un huissier du tribunal s'est présenté an domicile de la banque dans le but d'obtenir paie-

---

[1]) Cf. toutefois supra n° 2172.

[2]) Cf. supra n° 2162.

ment de la quittance délivrée au porteur de billets, mais qu'il a reçu la réponse du caissier que celui-ci était prêt à payer lorsque la personne qui était au guichet réservé au remboursement des billets aurait fini d'occuper l'employé.

L'autorité fédérale a chargé M. Sandoz, inspecteur fédéral des banques, de faire une enquête provisoire sur le cas, en lui donnant pour instruction d'examiner sur place les faits qui s'étaient produits. Il s'agissait, en premier lieu, de s'assurer si, dans l'intervalle, la banque avait rempli son engagement vis-à-vis du plaignant et si elle avait effectué le paiement en espèces du montant de la somme faisant l'objet du protêt à celui-ci ou à son mandataire, pour, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires afin d'obtenir paiement légal des billets présentés au remboursement. Il fallait, en outre, signaler à la banque l'illégalité du procédé vis-à-vis des porteurs de billets et l'inviter à ce que de semblables faits ne se renouvellent pas à l'avenir,

Le délégué de l'autorité fédérale a pu se convaincre, dès son arrivée à Genève, que la quittance en question avait été remboursée par la banque et que l'incident pouvait être considéré comme liquidé. puisqu'il ne s'agissait plus que d'une différence au sujet des frais. La banque a déclaré qu'elle prendrait les dispositions nécessaires pour que des faits de cette nature ne se produisent plus.

Dès lors, l'autorité fédérale a estimé que l'incident était liquidé et elle n'a pas jugé nécessaire de prendre d'autres mesures en l'espèce.

F. f. 1900 I 470; 1901 I 343; 1902 I 672 (réclamations d'individus pratiquant le drainage des écus et qui se plaignaient du fait que des banques retardaient à dessein le remboursement de billets); cf. aussi F. f. 1901 I 385—393, 396; 1902 I 626—628; 1903 I 464. [1])

2186. Dans un recours adressé au CF., une banque d'émission a émis l'opinion qu'elle ne pouvait se considérer comme tenue d'opérer l'échange contre espèces des billets d'autres banques suisses d'émission que dans le cas où le porteur n'aurait pas à sa disposition les moyens de l'effectuer lui-même. Par contre, elle ne croyait pas devoir interpréter l'art. 21 de la LF. sur les billets de banque dans le sens qu'elle pût être soumise à l'obligation de faire venir du numéraire de toutes les autres banques d'émission pour opérer l'échange de leurs billets pour le compte de grands établissements financiers qui, grâce à leurs relations, devaient être en situation

[1]) Cf. nº 2162.

de le faire aussi facilement, si ce n'est plus facilement qu'elle-même.

Le CF. n'a pas pu partager cette manière de voir, en ce qui concerne la signification de l'art. 21 de la LF. sur les billets de banque. Motifs :

Le texte même de cette dispcsition de la loi est si clair et précis qu'il suffit de le consulter pour couper court à toute discussion au sujet des devoirs qui incombent aux banques d'émission, quant au paiement des billets des autres banques.

La banque recourante oublie, en outre, que la différence qu'elle voudrait établir entre les porteurs de billets, suivant leur situation commerciale, n'est pas applicable dans la pratique, et conduirait forcément à des mesures arbitraires et injustifiables de la part des banques d'émission. Du reste, les établissements financiers auraient toujours à leur disposition le moyen de réclamer le paiement des billets sous le nom ou pour le compte de tiers.

Enfin, il est incontestable que le législateur a imposé aux banques d'émission l'obligation d'accepter les billets de banque et de servir ainsi d'intermédiaire pour en opérer le retrait, parce que c'est là ce qu'exige impérieusement l'unification du régime des billets de banque en Suisse, et que cette exigence contribuera dans une large mesure à assurer aux billets le caractère et l'importance économique qui leur appartiennent comme instruments de circulation équivalents à l'argent monayé. F. f. 1888 II 123.

2187. Une banque d'émission s'est crue en droit de retenir 50 centimes sur un billet de 50 francs de sa propre émission à la personne qui le lui présentait à l'échange, ce billet ayant été évidemment détérioré par malice.

Pour justifier ce procédé, elle s'est fondée sur les articles 50 et 60 du code fédéral des obligations.

Le Département fédéral des Finances n'a pas approuvé cette manière de voir. Motifs :

La nature du billet de banque et les dispositions positives de la loi sont incompatibles avec une application toute générale, à leur égard, des art. 50 et 60 du code des obligations. Cette application doit être réservée pour le cas où celui qui a causé le préjudice peut être reconnu et atteint légalement. Dans l'espèce, c'est l'art. 24 de la LF. sur les billets de banque qui doit faire règle. F. f. 1886 II 456.

2188. I.[1]) Une banque d'émission ne peut pas être libérée de l'impôt sur les billets, alors qu'un second établissement du même genre, domicilié dans le canton, y est soumis. Pareille inégalité de traitement est en contradiction avec les prescriptions de l'art. 46, al. 4, de la LF. sur les billets de banque. CF. dans F. f. 1884 II 437.

2189. II. L'impôt cantonal sur les billets de banque doit être basé sur la moyenne de l'émission effective, déterminée par les situations hebdomadaires adressées au CF., et non pas sur le montant de l'émission autorisée.
CF. dans F. f. 1884 II 437. Cf. Première Edition IV p. 294, 323.

III. Il n'est pas permis aux cantons de grever l'émission des billets de banque, sous quelque forme que ce soit, d'un impôt dépassant le 6 ‰ de l'émission. C'est pourquoi le CF. a admis, en 1882, le recours d'une banque d'émission contre la décision d'une autorité, qui, en dehors des 6 ‰ d'impôt maximum accordé par la loi aux cantons sur la somme de l'émission, voulait frapper encore les billets à l'ancien type[2]) nouvellement émis par cette banque du droit de timbre prévu par la législation cantonale. F. f. 1883 II 681.

---

[1]) Cf. aussi supra II nos 755, 809.

[2]) En effet plusieurs banques d'émission régulièrement autorisées avaient demandé au CF. et obtenu la permission, — en attendant les nouveaux billets que la Confédération devait fournir, — de remplacer ceux de leurs billets qui viendraient à se détériorer par des billets neufs à l'ancien type. F. f. 1883 II 682

Titre X.

La Législation en matière de prévoyance sociale.

Chapitre 1er.

Protection des ouvriers.[1])

Const. F. 1874, art. 34, al. 1er, R. O. n. S. I 11 [2]).

LF. conc. le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, mise en vigueur par arr. du CF. du 3 déc. 1877, pour le 1er janv. 1878, avec une seule réserve

---

[1]) Cf. la publication du *Dép. féd. du commerce et de l'agriculture:* La LF. conc. le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, commentée par son exécution pendant les 10 premières années de son existence, 1877-1887, Berne 1888, cf. F. f. 1888 II 196. La LF. conc. le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, commentée par son exécution pendant les années 1878 à 1899, publiée par le Dép. féd. de l'Industrie, Lausanne 1900; *O. Lang,* Das schweiz. Fabrikgesetz, erläutert unter besonderer Bezugnahme auf die Notwendigkeit seiner Revision, Zurich 1899; *A. Zeerleder,* Die schweiz. Haftpflichtgesetzgebung, Berne 1888; *Ch. Soldan,* La responsabilité des fabricants et autres chefs d'exploitations industrielles, Lausanne 1895; deuxième édition publiée par *W. Burckhardt,* 1903; *F. Schuler,* Arbeiterschutzgesetzgebung, Fabrikinspektion, et *O. Lang,* Wirkungen der Arbeiterschutzgesetzgebung, dans le dictionnaire de Reichesberg, I p. 107—128, 922—927; v. aussi les indications bibliographiques contenues dans ces deux articles; *M. Büchler,* Zum fünfundzwanzigsten Jubiläum des eidg. Fabrikgesetzes, dans les Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik 1902, X S. 129—144.

[2]) Quant à la *réglementation internationale de la protection des ouvriers,* cf. F. f. 1876 II 974 (discours présidentiel de M. E. Frey), 1882 II 289 (motion E. Frey, prise en considération par le CN., le 30 avril 1881, dans la teneur que voici: Le CF. est invité à entrer en négociations avec les principaux Etats industriels, lorsque le moment lui paraîtra favorable, dans le but de provoquer la création d'une législation internationale sur les fabriques, Rés. Dél. AF. avril 1881, n° 25); 1889 II 152 (motion Decurtins et Favon, du 23 déc. 1887 prise en considération par le CN., le 27 juin 1888, et conçue comme suit: En considération du fait qu'un grand nombre d'Etats possèdent ou préparent une législation sur le travail dont les principes concordent avec ceux de la législation suisse sur cet objet, le CF. est invité à se mettre en rapport avec ces Etats, afin de régler par des traités internationaux ou par une loi internationale les points suivants: 1. la protection du travail des mineurs; 2. la limitation du travail des femmes; 3. le repos hebdomadaire; 4. la journée normale du travail, Rés. Dél. AF. juin 1888, n° 32); 1889 I 812 (Note circulaire

conc. l'art. 16, al. 1er, R. O. n. S. III 224, 235[1]). — Proj. du CF.: LF. sur les fabriques, du 2 nov. 1875, F. f. 1875 IV 593; mess. du CF. accompagnant ce projet, du 6 déc. 1875, F. f. 1875 IV 963; Rapp. de la comm. du CN. du

---

du CF. adressée à tous les Etats industriels de l'Europe, et proposant la convocation d'une conférence internationale à Berne); 1889 III 941; 1890 I 689 (Note circulaire du CF. du 25 fév. 1890, décommandant la conférence internationale, qui, le 28 janv., avait été convoquée à Berne pour le 5 mai 1890, et à laquelle il a renoncé en faveur de la conférence internationale proposée par l'Empereur Guillaume II et convoquée à Berlin, le 15 mars 1890); 1890 II 440 III 619—899 (Rapp. du CF. du 9 juin 1890, conc. la question de la réglementation internationale de la protection ouvrière et la conférence de Berlin, du 15—29 mars 1890, suivi du rapport final adressé au Dép. féd. de l'Industrie par les délégués suisses à Berlin, du 29 mars 1890, et des actes officiels de la conférence; arr. féd. du 24/27 juin 1890, par lequel, sans autre décision, l'AF. a pris note au procès-verbal du rapport du CF. du 9 juin, Rés. Dél. AF. juin 1890, no 30); 1891 II 631; 1893 II 160. (Pétition du comité central des ouvriers de la broderie, etc., demandant au CF., entre autres, d'entamer des négociations d'abord avec l'Allemagne et l'Autriche, dans le but de préparer une convention industrielle conc. la réglementation de certaines conditions de production); 1894 I 423; 1896 I 549 (Arr. de l'AF. du 14/21 juin 1895, invitant le CF. à reprendre les négociations en vue de la réglementation internationale de la protection des ouvriers; cf. aussi la motion Joos, du 28 juin 1894, reprenant la motion Frey de 1880, motion que son auteur a cependant retirée en regard de l'arr. du 14/21 juin 1895, Rés. Dél. AF. déc. 1894, no 55, juin 1895, no 34); 1897 I 881—883 (Rapp. du CF. du 16 janv. 1897, conc. la protection internationale des ouvriers); 1898 II 27 (subside féd. de 4000 fr. au congrès international pour la protection ouvrière, réuni à Zurich au mois d'août 1897); 1900 I 768, IV 782 (allocation d'un subside fédéral à un office international du travail, entreprise privée créée en Suisse et ayant un caractère neutre, c'est-à-dire ne se rattachant à aucun parti politique ou social); 1901 I 598, III 557; 1902 II 23; 1903 II 465 (Ouverture de l'office international du travail à Bâle, le 1er mai 1901, sous la direction du professeur Etienne Bauer); Publications de l'Association internationale pour la protection légale des ouvriers, savoir: no 1. Die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz, rapp. et délibérations de l'assemblée constituante réunie à Bâle, les 27 et 28 sept. 1901, publiés par le bureau: MM. Bauer, Scherrer, Curti, Jena et Berne 1901; *Th. Curti,* Bestrebungen für Einrichtung eines internationalen Arbeitsamtes, dans les Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik 1899, VII p. 37; *E. Frey,* Zur Geschichte der Idee des internationalen Arbeiterschutzes, dans le même périodique 1900, VIII p. 391, 408; *N. Reichesberg,* Internationaler Arbeiterschutz, dans le dictionnaire du même auteur I p. 128—150, où l'on trouve également les données bibliographiques nécessaires, cf. aussi infra p. 144, note 1,

[1]) Cf. aussi la LF. conc. la durée du travail dans l'exploitation des entreprises de transport et de communications, du 19 déc. 1902, loi qui a remplacé la LF. du 27 juin 1890 et la loi complémentaire du 22 déc. 1892 (laquelle avait étendu l'application de la loi de 1890 à l'administration des télégraphes et des téléphones), R. O. n. S. XIX 525, 634, 642, 664, 715, XI 658, 661, XII 28,

24 mai 1876 (Künzli), F. f. 1876 II 797; trois rapp. de la comm. du CE., des 11, 23 et 30 nov. 1876 (Kappeler, Zangger), F. f. 1876 IV 221, 601, 755; cf. F. f. 1876 II 973 (discours présidentiel de M. Frey); 1877 II 113, III 611, IV 669; 1878 II 288; 1879 II 271.

Arrêtés pris par le CF. en exécution de la LF. sus les fabriques: Arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. l'exécution de l'art. 1er de la LF. (définition de la fabrique, décision du CN. du 5 juin 1889, relative à la motion Comtesse), R. O. n. S. XII 112, Première Edition IV p. 193, note 1, chiffre 1[1]); Arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. les ouvrages accessoires dans les fabriques (art. 12 de la LF.), R. O. n. S. XII 114, Première Edition IV p. 187, note 1, chiffre 3[2]); Arr. du CF. du 14 janv. 1893, conc. le travail de nuit et le travail du dimanche dans les fabriques (art. 13 et 14 de la LF.), R. O. n. S. XIII 267[3]); CF. le 27 avril 1894, refusant d'édicter une prescription à l'effet d'introduire l'heure de l'Europe centrale dans les fabriques, F. f. 1895 I 741; Arr. du CF. du 16 oct. 1897, conc. l'établissement et l'exploitation de chaudières à vapeur et d'appareils à vapeur non générateurs (arr. pris en vertu de la LF. sur les fabriques, ainsi que de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile), R. O. n. S. XVI 288, F. f. 1895 I 740; 1897 IV 564; 1898 II 39[4]); Arr. du CF. du 13 déc. 1897, conc. la construction et la reconstruction d'établissements industriels (art. 3, al. 5, de la LF.), R. O. n. S. XVI 392[5]), v. aussi circ. du CF. du 2 avril 1901, conc. la présentation et l'approbation des plans de construction et de reconstruction des établissements industriels des entreprises de chemins de fer, F. f. 1901 II 641; arr. du CF. du 13 déc. 1897, conc. l'exécution des art. 15 et 16 de la LF. (travaux interdits aux femmes enceintes et aux mineurs), R. O. n. S. XVI 401; F. f. 1897 IV 1313; Arr. du CF. du 18 janv. 1901, conc. l'exécution de l'art. 5, lettre *d* de la LF. (maladies dites professionnelles), lequel arrêté a remplacé l'arr. du CF. du 19 déc. 1887, R. O. n. S. X 357, XVIII 400[6]); Arr. du CF. du 5 janv. 1904, conc. l'interdiction de l'emploi du blanc de céruse, F. f. 1904 I 57; Arr. du CF. du 24 déc. 1903, conc. l'interdiction de porter des sacs de 125 kilos dans les moulins et dans les entrepôts, R. O. n. S. XIX 779; F. f. 1903 V 382. — Cf. encore R. O. n. S. III 622 (poudreries féd.), F. f. 1900 I 545 (application de la LF. dans le canton du Tessin).

LF. sur la fabrication et la vente des allumettes, du 2 nov. 1898[7]); remplaçant la LF. du 22 juin 1882[8]) et votée après le rejet, dans la votation po-

---

XIII 368, 381; rapp. du CF. sur la manière dont a été exécutée la LF. de 1890, F. f. 1892 III 1069, IV 108; 1893 III 697, Rés, Dél. AF. juin 1894, nº 54; Projet de revision et mess. du CF. du 11 mars 1898, Rapp. du CF. du 9 mai 1899, F. f. 1898 II 737; 1899 IV 79, Rés. Dél. AF. 1902, nº 33.

[1]) Cf. infra § III, nos **2218** et suiv.

[2]) Cf. nº **2309**.

[3]) Cf. nº **2303**.

[4]) Cf. nº **2196**.

[5]) Cf. nº **2209**.

[6]) Cf. nº **2321**.

[7]) Cf. aussi I nº **238**, II; nos **389**, **399**, **2229**.

[8]) Cf. aussi II nº **390**.

pulaire de 29 sept. 1895, de la tentative, faite au moyen de l'arr. féd. du 26 mars 1895, d'introduire le monopole féd. des allumettes; cf. aussi l'ancienne LF. du 23 déc. 1879, qui interdisait l'emploi du phosphore jaune dans la fabrication des allumettes, R. O. n. S. V 31, VI 439, 441, XVII 55, F. f. IV 1895 1. Règlement d'exécution voté par le CF., le 30 déc. 1899; arr. du CF. du 19 nov. 1901, conc. les envois, en transit, d'allumettes au phosphore blanc, R. O. n. S. XVII 590, XVIII 793. — Cf. Première Edition IV p. 197, note 1; Mess. du CF. du 20 nov. 1891, conc. l'introduction du monopole des allumettes, F. f. 1891 V 603; 1894 I 433; 1895 I 742; 1896 II 552; Bull. sténog. de l'AF. 1892, II p. 75—114; 1893, III p. 453—487, 517—529; 1894—1895, IV p. 329—351, 365—372, 409—423; motion Hæberlin, signée de 54 députés, prise en considération par le CN. le 13 déc. 1895: Le CF. est invité à rétablir l'interdiction de la fabrication, de l'importation et de la vente des allumettes et des allumettes-bougies au phosphore jaune, telle qu'elle était prévue par la LF. du 23 décembre 1879, et à présenter à cet effet aux Chambres fédérales, le plus tôt possible, un nouveau projet de loi sur la matière, en y ajoutant éventuellement l'interdiction de l'emploi des allumettes au phosphore jaune, Rés. Dél. AF. déc. 1895, n° 42; sept. 1897, n° 1; F. f. 1896 II 553; Mess. du CF. et projet de LF. conc. la fabrication, l'importation, l'exportation et la vente d'allumettes au phosphore jaune, du 23 nov. 1897, F. f. 1897 IV 967, Bull. sténog. de l'AF. 1898, VIII p. 51—73, 95—100, 412—424, 491—495, 519—520; cf. encore F. f. 1899 II 49, IV 288; 1900 I 49, 776; 1901 I 610, III 18; 1902 II 30; 1903 II 479 [1]).

LF. du 26 juin 1902, conc. le paiement des salaires et les amendes dans les entreprises soumises à la responsabilité civile conformément à la LF. du 26 avril 1887, R. O. n. S. XIX 318. — Mess. du CF. du 16 janv. 1897, F. f. 1897 I 873, infra p. 144, note 1.

LF. sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881, R. O. n. S. V 510, et LF. du 26 avril 1887 sur l'extension de la responsabilité civile, complétant la LF. du 25 juin 1881, R. O. n. S. X 196 [2]). — Mess. du CF., du 26 nov. 1880, et projet d'une LF. conc. la responsabilité civile des fabricants et destinée à remplacer l'art. 5 de la LF. sur les fabriques, F. f. 1880 IV 415. Trois rapp. de la comm. du CE., des 21 fév. et 20 avril 1881 (Hoff-

---

[1]) Cf. *Vogelsanger,* Die Zündhölzchenfrage, dans les Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik 1903, XI p. 374—381.

[2]) Cf. aussi la LF. sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles, du 1er juil. 1875, R. O. n. S. I 720. Actuellement la revision de cette loi est pendante devant les Chambres, à la suite de la motion Brenner, prise en considération par le CN., le 9 juin 1893, et conçue comme suit: Le CF. est invité à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir si les dispositions de l'art. 54 du Code fédéral des obligations, concernant le principe des dommages-intérêts, ne devraient pas être introduites dans la LF. du 1er juillet 1875 sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles. Mess. du CF. et projet de revision, du 18 août 1896 et du 1er mars 1901, F. f. 1896 III 1037; 1901 II 880; 1903 I 25 (rapp. du CF. du 15 déc. 1902, conc. l'application aux automobiles de la responsabilité des en-

mann, Blumer, Rieter), F. f. 1881 I 423, 449, II 628; Rapp. de la comm. du CN., du 4 juin 1881 (Bützberger), F. f. 1881 III 309. Cf. F. f. 1884 II 915. — Mess. du CF. du 7 juin 1886, conc. l'extension de la responsabilité à d'autres industries et le complément de la LF. du 25 juin 1881, F. f. 1886 II 665. Rapp. de la comm. du CN., du 11 octobre 1886 (Brunner), F. f. 1886 III 155; Préavis du directeur du bureau féd. des assurances (Kummer), du 6 août 1886, F. f. 1886 III 53; Rapp. sur la portée économique du projet de loi, du 14 août 1886 (Greulich), Bundesblatt 1886 III 181; Lettre du CF. à la comm. du CN., du 28 sept. 1886, F. f. 1886 III 567. Cf. F. f. 1883 II 310. Pour l'exécution de la LF. du 26 avril 1887, cf. F. f. 1887 IV 59; pour les déclarations d'accidents, cf. Circ. du 8 nov. 1887, F. f. 1887 IV 480; 1899 II 55; 1901 I 617 (demande tendant à étendre aux auberges et hôtels l'application de la législation en matière de responsabilité civile); 1903 II 484 (revision de la loi sur la responsabilité civile, infra § VIII).

En ce qui concerne la revision de la loi sur les fabriques, cf. les arrêtés votés par les Chambres féd., dans leur session de juin 1889, au sujet des motions Comtesse, Cornaz, Favon, Decurtins et Vogelsanger, Première Edition IV p. 193—196, note 1; F. f. 1889 III 1096 (Circ. du Dép. féd. de Justice, du 6 août 1889, conc. quatre arr. des Chambres féd. relatifs à la LF. sur les fabriques); 1891 III 421 (Rapp. du CF. du 3 juin 1891), IV 3 (circ. du Dép. féd. de l'Industrie, du 30 juil. 1891, conc. des pétitions du 1er mai); 1892 II 771, 782; 1893 II 161 (pétitions présentées par des associations ouvrières à l'occasion de la fête du 1er mai), 170; 1894 I 422, 429 (introduction du système anglais pour la journée de travail, demi-heure de repos au milieu de la journée), III 1 (rapp. du CF. du 26 juin 1894), IV 525 (rapp. de la comm. du CN., du 1er nov. 1894, Th. Curti); 1895 I 524 (rapp. du CF. du 26 févr. 1895), Rés. Dél. AF., juin 1895, no 34; F. f. 1895 I 738 (salaire minimum); 1896 II 244 (Mess. du CF. et projet de LF., du 25 févr, 1896, conc. une adjonction aux dispositions du CO. relative à la demeure de paiement d'une créance exigible); 1896 II 549; 1897 I 873 (rapp. du CF. du 16 janv. 1897), III 601 (procès-verbaux de la comm. du CN.); 1898 I 501; 1900 IV 781; 1902 III 981 (LF. du 26 juin 1902), Rés. Dél. AF. oct. 1897, no 13, juin 1902, no 40. Motion Studer et 30 cosignataires, du 5 juin 1903: Le CF. est invité à faire rapport, le plus promptement possible, sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de reviser la LF. sur le travail dans les fabriques, dans le but de réduire la durée du travail, de rendre plus efficace la protection des ouvriers, et, en général, d'assurer un plus grand développement des principes qui sont à la base de la loi et des règlements d'exécution, Rés. Dél. AF. déc. 1903, no 46 [1]).

---

treprises de chemins de fer), Bull. sténog. de l'AF. 1897, VII p. 109-124, 935-938, 1183-1187; 1903 XIII p. 319 et suiv., 400 et suiv., Rés. Dél. AF. juin 1902, no 21, déc. 1903, no 12.

Note du traducteur: Depuis lors a été votée la LF. sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes, du 28 mars 1905, entrée en vigueur le 1er août 1905, R. O. n. S. XXI 351.

[1]) 1. Le rapport du CF., du 16 juin 1894, concernant la motion Comtesse (paiement des salaires) du 9 avril 1891, la motion Vogelsanger (droit d'association) du 17 décembre 1891, et les pétitions des fêtes du 1er mai, de 1890 à 1893,

I. L'exécution de la législation sur les fabriques.

Cf. en premier lieu LF. sur les fabriques, art. 17, 18.

2190. Il résulte de l'art. 17, al. 1er de la LF. sur les fabriques qu'en conformité de cette loi le CF. édicte les prescriptions nécessaires, lesquelles sont exécutées par les gouvernements cantonaux.

---

a été liquidé par la décision suivante du CN. (14 juin 1895) et du CE. (21 juin 1895):

Le CF. est invité :

1. à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'édicter, pour les exploitations industrielles soumises à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile des fabricants, du 26 avril 1887, des dispositions analogues à celles de la LF. sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, quant au paiement des salaires et aux retenues sur les salaires;

2. si et dans quelle mesure la durée du travail dans les fabriques pourrait être réduite, le samedi, pour les ouvrières;

3. à reprendre les négociations en vue de la réglementation internationale de la protection des ouvriers, R. Post. n. S. 517, F. f. 1896 II 549.

Là-dessus, le CF. a présenté à l'AF., le 16 janv. 1897, un rapp. sur ce postulat n° 517, et un projet de LF. conc. le paiement des salaires et les amendes dans les entreprises soumises à la responsabilité civile, conformément à la LF. du 26 avril 1887, F. f. 1897 I 873, 885. De ce projet est issue la LF. du 26 juin 1902, F. f. 1902 III 981, v. supra p. 143. Quant à la question des ouvrages accessoires et du travail de nuit et du dimanche, l'AF. avait déjà renoncé, par son arr. du 21 juin 1895, à y donner suite, ainsi qu'aux divers postulats présentés par les associations ouvrières. A l'égard de la question de la durée du travail le samedi et de la protection internationale des ouvriers, l'AF. a décidé ce qui suit, le 21 juin 1895: *a.* Le CF. est invité à présenter un projet de loi disposant que, le samedi et la veille des jours fériés, il ne peut être travaillé que neuf heures au plus, en tout cas pas au delà de 5 heures après midi, les travaux de propreté étant compris dans les heures régulières de travail (cf. aujourd'hui mess. du CF. et projet de LF. du 14 nov. 1902, conc. le travail du samedi dans les fabriques, F. f. 1902 V 665, Bull. sténog. de l'AF. 1903, XIII p. 577—598, Rés. Dél. AF. déc. 1903, n° 26. Note du traducteur: La loi en question a été menée à chef; c'est la LF. du 1er avril 1905, complétant la LF. du 23 mars 1877 par des dispositions sur le travail du samedi dans les fabriques, R. O. n. S. XXI 358); *b.* Ensuite de la déclaration du CF. d'après laquelle le moment actuel est tout à fait inopportun pour s'occuper de la question de la protection internationale du travail, qu'il n'a, du reste, pas perdue de vue, et qu'il prendra de lui-même en main à la première occasion, il n'y a pas lieu d'examiner maintenant ce postulat, Rés. Dél. AF. juin 1895, n° 34, juin 1902, n° 40; F. f. 1903 II 466.

2. Par mess. du 25 févr. 1896, le CF. a présenté à l'AF. un projet de LF. complétant les dispositions du Code fédéral des obligations relatives à la demeure dans le paiement d'une créance exigible (motion Favon, laquelle réclamait une protection spéciale de l'ouvrier au bénéfice d'une créance de salaire exigible contre la tentative de son débiteur, le patron, d'abuser par

Le message du CF. du 6 décembre 1875 explique comme suit ce passage de la loi :[1])

La Confédération statue des prescriptions qui ont force de loi dans tous les cantons ; puis elle remet aux autorités cantonales le soin de les faire exécuter, se réservant toutefois une surveillance qui implique le droit d'édicter sur tel ou tel point les dispositions qui pourraient être nécessaires pour assurer l'exécution uniforme de la loi. Nous faisons ressortir particulièrement le devoir qu'implique cette dernière réserve, parce que — l'expérience de tous les pays où la législation s'occupe des fabriques l'a démontré — l'uniformité dans l'exécution de la loi est, précisément dans ce domaine, d'une importance toute particulière.

---

esprit de chicane des délais légaux existant en matière de poursuite). La proposition du CF. comportait l'adjonction au CO. d'un art. 121bis, ainsi conçu :

Art. 121bis. Si le créancier établit qu'il se trouve dans le besoin par le fait de la demeure du débiteur, ou s'il rend vraisemblable que seul le paiement de la créance à son échéance peut l'en préserver, le juge compétent au principal devra condamner le débiteur à payer une somme d'argent équitable qui, en cas de demeure, sera due au créancier en sus du montant de la créance, y compris les intérêts, et des dommages-intérêts, s'il y a lieu.

Si, toutefois, le débiteur établit que la demeure s'est produite sans faute de sa part, il sera exonéré de cette prestation spéciale.

Le 25 sept./8 oct. 1897, l'AF. a cependant refusé d'entrer en matière sur le projet de loi, tout en invitant le CF. à examiner s'il n'y aurait pas lieu de remédier aux abus signalés par une revision partielle de la LF. sur la poursuite pour dettes. L'enquête faite à ce sujet paraît toutefois avoir démontré qu'une mesure législative de ce genre n'est pas nécessaire, Rés. Dél. AF. oct. 1897, no 13, Bull. sténog. de l'AF. 1897, VII p. 927—934, 1189—1194, R. Post. n. S. 545; F. f. 1898 I 501.

3. Les efforts tentés pour introduire les syndicats professionnels sous une forme ou une autre ont été arrêtés, pour le moment, par le rejet de la revision partielle de la Const. F. proposée dans le domaine de la législation sur les arts et métiers ; cf. supra I p. 30 ; II p. 238, chiffre 11.

4. A l'occasion des débats sur la question du droit au travail (cf. supra II p. 239, chiffre 12), les Chambres féd. ont adopté, à la date du 12/16 juin 1894, le postulat que voici :

Le CF. est invité à présenter un rapport sur la question de savoir si et, dans l'affirmative, de quelle façon la Confédération pourrait participer aux institutions destinées à fournir des renseignements sur le travail (bureaux publics de placement) et à protéger les ouvriers contre les conséquences du chômage involontaire. R. Post. n. S. 501.

Le CF. n'a pas encore présenté le rapport ainsi demandé. Cf. F. f. 1894 IV 192 ; 1896 II 543 ; 1897 II 195 ; 1900 I 767 ; 1901 I 597 ; 1902 II 22.

[1]) Cf. aussi nos 2218, 2219, 2258, 2259, 2284, 2303, 2306, 2310, 2311, 2319, 2320, 2326 et suiv., 2360, 2370 et suiv.

Il est donc hors de doute que c'est au CF. à donner les instructions générales que réclame l'exécution de la loi. En ce qui concerne spécialement les ouvrages accessoires prévus à l'art. 12, c'est, d'après ce qui vient d'être dit, à l'autorité administrative fédérale seule qu'appartient le droit de les désigner d'une manière plus précise, ainsi qu'elle l'a déjà fait dans plusieurs cas[1]; si l'on reconnaissait aussi aux tribunaux cantonaux un droit de ce genre, c'en serait fait de l'uniformité dans l'exécution de la loi, dont le message du 6 décembre 1875 signalait la nécessité, attendu qu'un tribunal déciderait d'une façon et un second d'une autre.

Or, ni le CF., ni le département fédéral compétent n'ont jamais rangé parmi les ouvrages accessoires, dans le sens de l'art. 12 de la loi, les travaux de nettoyage dans les fabriques de broderies; bien au contraire, le Département du commerce et de l'agriculture, dans sa circulaire du 14 avril 1887 (commentaire de 1888, p. 73), a constaté expressément que ces travaux de nettoyage étaient compris dans la journée normale de travail[2]. La prescription de l'art. 11, al. 1er de la loi, d'après laquelle la durée du travail régulier d'une journée ne doit pas excéder onze heures et se trouve réduite à dix heures la veille des dimanches et des jours fériés, conserve donc toute sa valeur pour les fabriques de broderies.

L'exception à cette prescription statuée exclusivement pour les travaux de nettoyage[3]) dans les filatures de coton, par arrêté du CF. du 14 janvier 1881, est justifiée par les conditions particulières de ces établissements, et n'est applicable ni aux fabriques de broderies ni, en général, à d'autres industries quelconques.

C'est par ces motifs qu'agissant en vertu de la compétence que lui donnent les art. 102, chiffre 2 de la Const. F. et 59, chiffre 8 de la LF. sur l'organisation judiciaire fédérale le CF. a annulé trois jugements de la Cour d'appel d'Appenzell Rh. ext., du 26 mars 1888,

---

[1]) Cf. n° **2309**.

[2]) Cf. n° **2311**.

[3]) Cf. le commentaire de 1888, p. 80. L'art. 3 de l'arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. les ouvrages accessoires dans les fabriques, a supprimé l'exception précitée pour les ouvrages accessoires dans les filatures de coton (la demi-heure dite de nettoyage), R. O. n. S. XII 115; F. f. 1881 I 116; 1882 II 287; 1887 I 395 (proposition des inspecteurs de fabriques, du 16 nov. 1886, de supprimer l'autorisation exceptionnelle accordée aux filatures de coton); 1890 I 756 (refus du CF. d'entrer en matière sur une pétition de quelques filatures de laine, tendant à ce que l'industrie de la filature de la laine puisse également jouir de toutes les facilités accordées à l'industrie du coton); 1891 III 442; 1903 II 470.

qui lui avaient été dénoncés par le gouvernement de ce canton. Trois fabricants de broderies, qui avaient employé la onzième heure du samedi à des travaux de nettoyage, avaient été traduits devant les tribunaux appenzellois pour contravention à l'art. 11 de la LF. sur le travail dans les fabriques. La Cour d'appel les avait libérés en admettant que ces travaux de nettoyage rentraient sans aucun doute dans la catégorie des ouvrages accessoires dont parle l'art. 12 de la LF.

La Cour d'appel appenzelloise a déclaré qu'elle ne pouvait pas admettre la validité de l'arrêté du CF., aussi longtemps que le TF., compétent dans l'affaire, n'aurait pas tranché ce conflit de compétence; d'ici là, ajoutait-elle, nous n'avons aucun motif de faire des démarches quelconques à ce sujet, aussi longtemps que les effets de la sentence de la Cour d'appel subsistent en fait [1]).

F. f. 1888 III 766; 1889 II 143, III 207, 915, 1101; 1890 II 437.

2191. En 1895, un gouvernement cantonal avait révoqué la décision prise par la Direction cantonale de l'Intérieur de soumettre à la LF. sur les fabriques un établissement mécanique pour fendre le bois, bien que cette décision correspondît absolument à la jurisprudence établie par plusieurs arrêts du CF. Le gouvernement cantonal estimait que l'interprétation adoptée par le CF. allait trop loin. A son tour, le Département fédéral de l'Industrie a annulé, le 15 juin 1896, l'arrêté du Conseil d'Etat, en faisant observer à ce dernier qu'aux termes de l'art. 1er, al. 2 de la LF. sur les fabriques, le CF. est seul compétent à l'effet de décider, en cas de doute, si un établissement doit ou non être soumis à la loi, et qu'en conformité de l'art. 17, al. 1er de la loi il édicte des règlements et prescriptions que les cantons ont à exécuter. F. f. 1896 II 545; infra p. 165, 166.

2192. Les comités des Chambres syndicales des ouvriers charpentiers et menuisiers à Genève ayant demandé au CF. en quoi consistait le droit de grève, le CF. (14 juillet 1898) a refusé de répondre à cette question, en faisant observer qu'aux termes de l'art. 9 de la LF. sur les fabriques c'est au juge compétent qu'il appartient de prononcer sur les litiges entre patrons et ouvriers.

F. f. 1899 II 47; infra p. 191.

2193. Les gouvernements cantonaux sont tenus de communiquer à l'inspecteur fédéral des fabriques compétent toutes sentences ren-

---

[1]) Cf. no **2261.**

dues dans le canton en matière d'infractions à la LF. sur les fabriques, sans distinction entre les sentences administratives et les sentences judiciaires, ni entre celles qui condamnent et celles qui prononcent un acquittement. Cette obligation, qui avait été statuée précédemment en vertu de l'art. 17, al. 3 et 4 de la LF. sur les fabriques, découle aujourd'hui de l'art. 155 de la LF. sur l'organisation judiciaire fédérale.

Cf. circ. du CF. du 1[er] août 1893, conc. la communication des jugements prononcés dans les cantons pour infractions à la LF. sur les fabriques, F. f. 1893 III 1081, v. encore Première Edition IV p. 193, note 1, chiffre 4, F. f. 1889 III 1103; 1891 III 454; commentaire de 1900, p. 294—297; aujourd'hui la question est réglée par le circ. du CF. du 9 oct. 1902, F. f. 1902 IV 617; 1903 II 476; v. encore supra p. 8, note 1, p. 21.

2194. Un consortium de fabricants d'acétylène a prié le CF., d'inviter les gouvernements cantonaux à ne pas édicter de prescriptions légales sur la *fabrication de l'acétylène* avant que les autorités fédérales aient fait étudier à fond, par des experts, la question du danger présenté par cette industrie. Le CF. a répondu, le 20 mars 1897, qu'il n'avait pas le droit d'intervenir, pour autant que les cantons sont compétents à l'effet d'édicter des prescriptions sur la fabrication de l'acétylène. En conséquence, il a engagé les pétitionnaires à s'adresser, non pas à lui, mais aux cantons. Toutefois, — a-t-il ajouté — si les pétitionnaires jugent contraires aux prescriptions fédérales en vigueur les prescriptions promulguées dans un canton, il leur est loisible d'adresser un recours au CF. dans chaque cas particulier. F. f. 1898 II 40.

2195. En 1892, un gouvernement cantonal a demandé au CF. de charger les inspecteurs fédéraux des fabriques d'exercer sur ces dernières un contrôle minutieux, afin qu'on n'y emploie pas des enfants astreints à fréquenter l'école et qu'on ne les empêche pas ainsi de se rendre en classe.

Le Département fédéral de l'Industrie et de l'Agriculture a répondu, le 4 février 1892, qu'aux termes de l'art. 17 de la LF. sur les fabriques l'exécution de cette loi incombe aux gouvernements cantonaux et que, par conséquent, la surveillance continue des établissements soumis à la loi rentre dans les attributions des organes cantonaux et de ceux des districts et des communes; ce sont ces organes qui, dans l'espèce, doivent contribuer essentiellement à la sup-

pression des inconvénients signalés et qui sont le mieux placés pour le faire. F. f. 1893 II 166.

2196. Agissant en vertu des art. 2, al. 4; 3, 14 et 17 de la LF. sur les fabriques, le CF. a édicté, le 16 octobre 1897, une *ordonnance concernant l'établissement et l'exploitation des chaudières à vapeur et des appareils à vapeur non générateurs, R. O. n. S.* XVI 288. En la communiquant aux cantons, par circulaire du même jour, il leur a encore exposé, entre autres, ce qui suit :

Nous renonçons pour le moment à instituer des inspecteurs fédéraux des chaudières et nous laissons aux cantons le soin de faire exécuter notre ordonnance. Nous le faisons principalement en considération de l'activité de la société suisse des propriétaires de chaudières, qui soumet déjà à une inspection régulière 3608 chaudières et 274 appareils à vapeur. Cette inspection a été signalée, en général, et plus particulièrement dans les rapports des gouvernements cantonaux, comme offrant toutes les qualités désirables de garantie et de bon fonctionnement; aussi n'y a-t-il aucune raison de substituer une organisation officielle à ce contrôle industriel exercé par les intéressés eux-mêmes et qui a fait ses preuves. L'ordonnance ne se propose donc nullement de remplacer par un autre système l'activité de la société susnommée; elle vise, au contraire, à attribuer à la surveillance organisée par la société la valeur d'une inspection officielle. Quant aux chaudières qui ne rentrent pas dans le domaine de cette inspection, le fait de charger les cantons de l'exécution de l'ordonnance offre cet avantage que ceux-ci peuvent obliger les propriétaires de chaudières à entrer dans la société, ce qui simplifie d'emblée le problème de la surveillance. Il va sans dire que les cantons demeurent libres d'organiser cette surveillance d'une autre manière, en en chargeant, par exemple, leurs propres experts, comme cela se pratique déjà, du reste, dans quelques cantons.

Le CF. ajoute encore, à l'égard de quelques points particuliers :

1. La compétence de la Confédération ne s'étend que sur les chaudières et les appareils à vapeur des établissements soumis à la législation fédérale sur les fabriques et la responsabilité civile. Mais nous vous recommandons vivement de *déclarer* notre ordonnance *applicable* également à *toutes les autres* chaudières et à tous les appareils à vapeur. Ce traitement analogue et uniforme est si désirable et si avantageux par lui-même que nous n'avons nul besoin de nous étendre davantage sur ce point.

2. Les dispositions contenues dans l'ordonnance doivent être considérées comme le minimum de ce qui doit être exigé dans l'intérêt de la sécurité. Les cantons sont libres d'aller plus loin dans ce domaine, ainsi que de maintenir les prescriptions plus sévères en vigueur actuellement sur leur territoire. Demeurent réservées les dispositions des ordonnances du 5 février 1895, concernant l'entretien du matériel roulant des chemins de fer suisses (R. O. n. S. XV 11), et du 18 février 1896, concernant la construction et l'exploitation de bateaux à vapeur (R. O. n. S. XV 419).

3. Nous vous recommandons ensuite, pour les enquêtes poursuivies en dehors de la société suisse des propriétaires de chaudières, de prescrire des *taxes* qui ne devront pas être inférieures à celles que perçoit la société, afin que cette dernière ne soit pas exposée à perdre une partie de ses membres et que son activité ne soit pas affaiblie. D'autre part, le comité de la société, dans sa lettre du 2 février 1897, déclare qu'à son grand regret il ne peut satisfaire au désir exprimé par deux gouvernements cantonaux, qui demandent une réduction de ses taxes d'enquête, et ce pour les raisons que voici :

« De par nos statuts, nous sommes tenus d'effectuer, à côté des travaux assurant la plus grande sécurité possible, ceux aussi que nécessite la plus stricte économie des établissements intéressés, et nous n'aurons pas lieu de tenir compte moins que par le passé de cette dernière obligation ; nous ne pouvons pas davantage conserver l'espoir qu'une diminution proportionnelle des dépenses résultera de la petite augmentation du nombre des chaudières provoquée par l'ordonnance ; c'est le contraire qui se produira plutôt, par la raison que les chaudières des grands centres industriels appartiennent presque toutes déjà à des membres de la société et que l'accroissemennt portera en grande partie sur des établissements isolés et éloignés.

« De plus, le nouveau régime nous imposera de nouvelles obligations et de nouveaux travaux, pour lesquels nous ne pourrons réclamer aucune rémunération supplémentaire.

« Il ne sera pas davantage possible de diminuer les traitements et les dépenses de nos employés ou de réduire le versement affecté au fonds de vieillesse de ceux-ci ; ici également, c'est le contraire que nous devons plutôt prévoir.

« En outre, il ne faut pas oublier que nos taxes sont moins élevées que celles de toutes les autres sociétés, en comparaison des prestations qui nous incombent et de l'éparpillement d'une partie des appareils soumis à notre revision ; jusqu'à présent, nos bonis n'accusent que des chiffres modestes, qui ne nous ont pas encore permis d'instituer,

comme fonds de réserve, une somme se rapprochant même de celle que prévoit l'article 26 de nos statuts. Le boni de l'année dernière montre également que nous sommes encore bien éloignés de ce but. »

F. f. 1897 II 201, IV 564, commentaire de 1900, p. 77—95.

2197. Etant donné l'art. 34 de la Const. F., le CF. estime que les cantons n'ont pas le droit d'édicter des lois sur la police des fabriques, à moins que ces lois ne renferment exclusivement que de simples dispositions d'exécution pratique pour l'application des prescriptions fédérales ou n'aient trait à des circonstances dont la réglementation n'est pas réservée à la législation fédérale.

Dans son message du 6 décembre 1875, concernant le projet de loi sur le travail dans les fabriques, le CF. s'exprimait comme suit, au sujet de l'art. 19 de son projet (auquel correspond l'art. 20 de la loi) :

Seules, les questions relatives au travail dans les fabriques qui ne sont pas réglées par la présente loi rentrent dans le domaine de la législation et de l'administration cantonales. La Const. F. prescrit des dispositions « uniformes » sur l'emploi des enfants dans les fabriques, et cette uniformité ne pourrait pas exister s'il était permis aux cantons de se départir, dans un sens ou un autre, des prescriptions édictées par la loi.

En ce qui concerne spécialement l'art. 11 de la LF. sur le travail dans les fabriques, cet article a trait à la « durée du travail des adultes » dans les fabriques. Or, c'est à la Confédération que l'art. 34 de la Const. F. a donné le droit de statuer des prescriptions uniformes sur cette matière [1]), et les cantons ne peuvent et ne doivent plus édicter de prescriptions législatives en ce qui la concerne. En effet, l'idée dominante dont s'est inspiré le législateur, lorsqu'il a donné à la Confédération le droit de légiférer sur le travail dans les fabriques et lorsqu'il a édicté cette loi même, a été de régler, d'une manière uniforme, les conditions de production pour notre industrie, et ce but, dont l'utilité est évidente, serait absolument abandonné, si l'on pouvait introduire de nouveau des journées de travail d'une durée inégale.

Le fait que les cantons n'ont pas le droit de procéder à leur gré par voie législative dans cette matière résulte aussi du texte même de l'art. 11. Cet article interdit dans toute la Suisse d'occuper les

---

[1]) Cf. § VI, nos 2281 et suiv.

ouvriers plus de 11 heures par jour dans les fabriques. Il ne défend naturellement pas de fixer, dans une fabrique, la durée du travail à moins de 11 heures, mais c'est au libre arbitre du fabricant qu'est laissée cette question et, si ce dernier ne veut pas descendre au-dessous de 11 heures, ni la Confédération, dans l'état actuel de sa législation, ni le canton ne peuvent l'y contraindre, puisque la LF. autorise la journée de 11 heures. En conséquence, si un canton voulait légiférer autrement pour son territoire, par exemple ainsi qu'on le désire à Glaris, il se mettrait par là même en contradiction avec les prescriptions de la loi fédérale; il interdirait ce que la Confédération permet, savoir de faire travailler 11 heures par jour.

C'est dans ce sens que, par lettre du 23 décembre 1890, le CF. a répondu à la fédération ouvrière cantonale de Glaris, qui lui avait posé les questions que voici :

1. Un canton n'a-t-il plus actuellement le droit d'édicter, à côté de la LF., une loi cantonale spéciale sur la police des fabriques, et la Confédération est-elle ainsi seule compétente pour légiférer sur la matière ?

2. Faut-il interpréter l'art. 11 de la LF. sur les fabriques en ce sens que l'on doive entendre par la journée de travail de 11 heures non seulement le maximum, mais encore le minimum de travail, ou bien est-il loisible à chaque canton de restreindre encore de lui-même la durée du travail ? F. f. 1890 V 578.

2198. Bien que les règlements édictés par les cantons pour l'exécution de la LF. sur les fabriques ne soient pas soumis à la sanction du CF., l'on ne saurait contester à ce dernier la compétence de mettre opposition aux dispositions de droit cantonal incompatibles avec le texte de l'exécution efficace de cette loi fédérale.

Cf. CF. le 13 mars 1893, se fondant sur les art. 17 et 18 de la LF. et visant, entre autres, une disposition de droit cantonal aux termes de laquelle les agents de police ne peuvent pénétrer dans une fabrique qu'avec une autorisation spéciale et écrite, F. f. 1894 I 432, Commentaire de 1900, p. 270; puis encore F. f. 1898 II 39.

2199. Lorsque des autorités cantonales ou leurs agents se montrent négligents ou récalcitrants relativement à l'exécution de la loi sur les fabriques, ils sont soumis aux mesures disciplinaires prévues et à la responsabilité établie par la législation cantonale. L'autorité fédérale peut requérir les gouvernements cantonaux d'agir contre les personnes en faute. Elle peut porter plainte contre ces gouvernements

même devant l'instance suprême de la Confédération : l'AF. Mais les fonctionnaires cantonaux, comme tels, ne sont pas soumis à l'art. 19 de la loi sur les fabriques, car cet article contient des dispositions comminatoires contre ceux qui violent les prescriptions de la loi. Or, les fonctionnaires qui ne remplissent pas leurs obligations comme organes préposés à l'exécution de la loi ne sont pas punissables en vertu des dispositions qui frappent les infractions à la loi, mais bien en vertu de dispositions spéciales. Celles-ci se trouvent dans les lois sur la responsabilité des fonctionnaires, dans les règlements disciplinaires, les règlements de la Confédération et des cantons, et dans des articles spéciaux de différentes lois. La loi fédérale concernant le travail dans les fabriques ne contient pas de dispositions spéciales de ce genre. F. f. 1895 I 740; 1900 I 772.

2200. En 1897, l'on refusa l'accès d'une fabrique à un fonctionnaire de l'inspectorat des fabriques sous le prétexte que le propriétaire était absent et avait donné l'ordre de ne laisser entrer personne. La plainte que l'inspectorat déposa en mains de l'autorité cantonale contre le propriétaire récalcitrant et bien connu comme tel demeura sans résultat ; elle fut alors adressée au Département fédéral de l'Industrie. Invitée à présenter un rapport à ce sujet, la direction cantonale de l'intérieur exprima l'opinion que les deux parties auraient facilement pu s'entendre sur l'époque de la visite. Le Département fédéral déclara insoutenable cette manière de voir, en notifiant ce qui suit à l'autorité cantonale (8 septembre 1897) :

La prétention d'obliger l'inspectorat à s'entendre avec le fabricant avant chaque visite de l'établissement, pour fixer l'époque de celle-ci, est en contradiction, non seulement avec les ordres transmis par l'autorité fédérale aux fonctionnaires de l'inspectorat, mais aussi avec le sens et l'esprit de la loi, qui exige un contrôle sévère et impartial. En outre, la carte de légitimation délivrée par le Département de l'Industrie assure, en tout temps et sans condition aucune, l'accès dans les fabriques aux fonctionnaires chargés de l'inspection, et, sous chiffre 6, l'instruction pour les inspecteurs de fabriques, du 18 juin 1883, approuvée par le CF., dit clairement qu'ils ne sont nullement tenus de prévenir les propriétaires de fabriques de la visite qu'ils se proposent de faire[1]).

---

[1]) Cf. le commentaire de 1900, p. 280, chiffre 6; LF. sur les allumettes, art. 7, R. O. n. S. XVII 56; supra II p. 216.

Si l'inspecteur a consenti à déterminer, pour lui et ses aides, l'ordre des inspections dans l'établissement en question, de manière qu'elles aient lieu pendant les heures de bureau, il l'a fait non pas parce qu'il y était tenu le moins du monde, mais simplement en considération de ce fait que les ouvriers et les employés avaient été menacés d'un renvoi dans le cas où ils auraient ouvert, en dehors de ces heures, la fabrique aux fonctionnaires de l'inspectorat. Ceci démontre avec quel tact l'inspectorat des fabriques doit agir pour que les relations entre ce chef d'établissement et lui demeurent sur un pied supportable.

Cf. aussi la réclamation malfondée du comité central d'une association ouvrière suisse, qui s'était plaint du fait, inexact, en réalité, qu'au lieu de visiter à l'improviste des locaux de fabrique l'inspecteur des fabriques aurait prévenu les fabricants huit jours avant les inspections. F. f. 1898 II 37, 38; 1903 II 475 [1]).

2201. Il n'existe pas en droit fédéral de prescription déterminant la valeur des dépositions faites officiellement par les inspecteurs de fabriques. Cf. F. f. 1895 I 737; puis encore supra I p. 751, note 1.

2202. Par lettre du 3 novembre 1897, la commission permanente des intérêts féminins à Genève a exprimé à l'autorité fédérale, entre autres vœux, le désir de voir créer des postes d'inspectrices des fabriques, en ce sens que l'on pourrait peut-être adjoindre des fonctionnaires du sexe féminin aux inspecteurs actuels. Le Département fédéral de l'Industrie a répondu par un refus, faisant observer que la revision de la loi sur les fabriques fournirait l'occasion de discuter en principe la question soulevée. F. f. 1899 II 45.

2203. I. Les cantons peuvent mettre à la charge des propriétaires de fabrique les frais d'établissement des formulaires officiels pour les déclarations d'accidents. Aucune disposition de droit fédéral ne les empêche de le faire. CF. dans F. f. 1904 I 438.

2204. II. Par arrêtés des 26 juin et 10 juillet 1897, le Conseil d'Etat du canton d'Uri a décidé de mettre à la charge de la compagnie du chemin de fer du Gothard les frais d'enquêtes qu'avaient nécessitées plusieurs accidents de chemin de fer. La compagnie refusa de payer les frais, s'élevant au total à fr. 56. 45, des enquêtes provoquées par les accidents des serre-freins Wepfli et Imhof et de la femme Alice Cramer, attendu, disait-elle, que les deux premiers

[1]) Cf. aussi n[os] **2198, 2256.**

s'étaient produits, non sur territoire uranais, mais sur territoire schwytzois et que l'accident survenu à Alice Cramer était dû à la propre faute de la victime.

A l'appui de sa décision, le gouvernement du canton d'Uri se fondait sur les considérants que voici : C'est la compagnie elle-même qui a avisé les autorités des accidents arrivés à Wipfli et Imhof, tous deux citoyens d'Uri et domiciliés dans ce canton, Par ce fait, elle les a invitées à procéder à une enquête judiciaire ; de plus, la Compagnie a fourni au cours de l'instruction des renseignements qui ont contribué à en prolonger la durée. Bien que l'accident survenu à Alice Cramer soit dû à la faute de la victime, la compagnie n'en doit pas moins supporter les frais d'enquête, car, au début, on ne savait pas si la responsabilité ne lui en incomberait pas ; c'est l'enquête qui a élucidé ce point.

Se fondant sur l'art. 189, alinéa 2, de la LF. sur l'organisation judiciaire fédérale, du 22 mars 1893, la compagnie du Gothard a recouru au CF. contre la décision du gouvernement du canton d'Uri, en contestant à ce dernier le droit de lui réclamer le remboursement des frais des enquêtes auxquelles il est procédé ensuite d'accidents et d'actes mettant en péril les chemins de fer.

Une compagnie de chemins de fer — disait-elle à l'appui — a de par la loi l'obligation de dénoncer les accidents, aussi bien que de fournir durant l'enquête tous renseignements utiles. Quant aux autorités cantonales, elles sont, de leur côté, tenues, de par la loi aussi, de procéder à des enquêtes dans l'intérêt public ; l'enquête n'est donc pas provoquée par la libre initiative de la compagnie ; aussi, les frais n'en sauraient-ils être mis à sa charge par une autorité cantonale. Mais ce qui est « complètement absurde », en tout cas, c'est de réclamer les frais d'enquête à une compagnie, lorsque l'accident est dû à la propre faute de la victime.

Par arrêté du 6 janv. 1898, le CF. a écarté comme mal fondé le recours de la compagnie. Motifs :

Le règlement d'exécution édicté par le Landrat le 28 février 1880, et complété le 20 novembre 1889, relativement à la responsabilité en cas d'accidents, met à la charge des entreprises de transport les frais des enquêtes prévues par la législation fédérale sur la matière (voir art. 4 de la LF. sur les fabriques du 23 mars 1877). Or, cette législation ne contient aucune disposition sur la question de

savoir à qui incombe le paiement des frais d'enquêtes faites pour établir les causes des accidents. Dès lors, il appartient à la législation cantonale de régler ce point et, en imposant ces frais à l'entreprise de transport, l'autorité cantonale n'a porté aucune atteinte aux prescriptions fédérales sur la matière.

F. f. 1898 I 167. Cet arrêté a confirmé une décision prise, le 9 sept. 1881, à l'occasion d'un recours analogue. Commentaire de 1900, p. 124.

2205. III. La compagnie du chemin de fer du Gothard possède à Erstfeld un dépôt dont les locomotives et les installations mécaniques doivent toujours être en état de servir. Pour que les avaries de moindre importance puissent être réparées sur le champ, il doit toujours y avoir à ce dépôt un certain nombre d'ouvriers. La compagnie du Gothard s'adressa donc, le 7 novembre 1895, au Département fédéral de l'Industrie pour obtenir l'autorisation de faire travailler le dimanche et la nuit dans son atelier d'Erstfeld ; ce département, ayant pris l'avis du gouvernement d'Uri, autorisa les travaux absolument indispensables pour prévenir des interruptions dans l'exploitation.

Se fondant sur une ordonnance uranaise du 18 septembre 1890, qui prévoit le paiement d'un droit à l'Etat pour les autorisations à accorder en matière de police générale ou de police des fabriques, le conseil d'Etat du canton d'Uri a fixé à 500 francs, pour 1896, le droit à payer par la compagnie pour l'autorisation de travailler le dimanche et de nuit dans l'atelier d'Erstfeld.

Le recours adressé au CF. par la compagnie du Gothard contre cette imposition a été déclaré fondé par arrêté du 26 juin 1896. Le CF. a déclaré que le canton d'Uri n'était pas autorisé à réclamer à la compagnie recourante, pour le travail de nuit et du dimanche dans ses ateliers à Erstfeld, un droit dépassant une taxe de chancellerie modérée pour inscriptions éventuelles, expéditions, significations, etc. Considérants :

I. Dans l'espèce, il s'agit de savoir si le canton d'Uri peut percevoir un droit pour une autorisation de police accordée par le Département fédéral de l'Industrie, celle de travailler d'une manière permanente le dimanche et la nuit au dépôt de la compagnie du Gothard à Erstfeld.

Il est évident que — abstraction faite des émoluments de chancellerie pour inscriptions, expéditions, etc., — les cantons ne peuvent

percevoir aucun droit pour des autorisations qu'ils n'ont pas accordées. Quand même elle aurait collaboré à l'autorisation en donnant son préavis ou de toute autre façon, l'autorité cantonale n'est pas pour autant en rapports directs avec le requérant; elle est en rapport avec l'autorité fédérale, qui lui a demandé son préavis ou n'importe quel autre concours.

Il est non moins évident que l'ordonnance du Landrat du canton d'Uri, du 18 septembre 1890, sur le prélèvement d'un droit pour autorisations en matière de police, en général, ou de police des fabriques, en particulier, ne s'applique point au cas où c'est, non pas le gouvernement cantonal, mais l'autorité fédérale qui doit accorder l'autorisation.

A vrai dire, le gouvernement du canton d'Uri prétend justifier sa réclamation par la situation exceptionnelle que crée l'autorisation accordée en matière de police des fabriques. Mais, même à ce point de vue, on ne saurait admettre l'exigence qu'il a formulée.

La LF. concernant le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877 (art. 17), fait, sans réserves, un devoir aux cantons d'exécuter cette loi et d'appliquer les mesures et les prescriptions émanant du CF. en conformité de la loi. Le gouvernement d'Uri croit néanmoins pouvoir frapper d'un droit le travail de nuit et du dimanche, et ceci pour deux raisons: d'une part, pour entrer dans l'esprit de la loi, qui tend à réduire le plus possible le nombre des exceptions aux règles générales, et, d'autre part, parce que le travail du dimanche et de nuit est une charge pour l'autorité cantonale, à laquelle elle impose une surveillance particulière.

Quant au premier point, il faut remarquer que la loi règle, d'une manière précise et complète, les conditions moyennant lesquelles peuvent être accordées les autorisations de ce genre et qu'elle ne donne pas le droit aux cantons de les rendre aussi rares que possible par des mesures fiscales.

Quant à la surveillance que les cantons doivent exercer sur les fabriques, on ne voit pas que le travail en sus des heures réglementaires l'augmente à un point tel qu'ils soient fondés à le frapper d'un droit fiscal particulier.

Il faut donc admettre que la LF. sur les fabriques ne permet pas de frapper d'un droit fiscal le travail au delà du nombre d'heures réglementaire.

F. f. 1897 I 407; 1898 I 524: Le CF. a confirmé cette décision, à l'occasion du recours H. Hefti & Cie, à Altorf. F. f. 1903 I 546, Commentaire de 1900, p. 244.

2206. Les inspecteurs des fabriques et le Département fédéral de l'Industrie se sont fait une loi constante de ne pas indiquer, dans la règle, les noms des ouvriers qui formulent des réclamations fondées sur la loi sur les fabriques, pour ne pas les exposer à des mesures de rigueur de la part de leurs employeurs. Un gouvernement cantonal est donc parfaitement en droit d'agir de même.

CF. le 13 juin 1890, F. f. 1891 II 626, Commentaire de 1900, p. 157.

2207. L'autorité fédérale ne peut pas donner suite aux réclamations anonymes ou à des plaintes formulées en termes trop généraux sur l'application insuffisante ou l'inobservation des prescriptions de la LF. sur les fabriques. F. f. 1895 I 738; 1897 II 204.

II. Les établissements industriels.

Cf. LF. sur les fabriques, art. 2 et 3; arr. du CF. du 13 déc. 1897, conc. la construction et la reconstruction d'établissements industriels, R. O. n. S. XVI 392; Ordonnance du CF. du 16 oct. 1897, conc. l'établissement et l'exploitation des chaudières à vapeur et des appareils à vapeur non générateurs, R. O. n. S. XVI 288 [1]), F. f. 1903 II 477 (réduction inadmissible de la surface vitrée d'un établissement par la pose de plaques de métal à la place de vitres.

2208. L'art. 3 de la LF. concernant le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, renferme des prescriptions très précises sur l'ouverture et l'exploitation d'une fabrique, et le 3me alinéa de cet article démontre tout spécialement que l'autorisation d'exploiter donnée à un fabricant ne le dégage nullement de l'obligation de remédier aux inconvénients qui surgissent pendant l'exploitation.

CF. le 5 janv. 1892, recours W. Baader, conc. la fabrique de fusils de Binningen (Bâle-campagne) et les inconvénients qu'elle causait au voisinage par la fumée et la suie, Première Edition IV n° **1467**. Cf. aujourd'hui les prescriptions édictées par le CF. le 13 déc. 1897, au sujet de la construction et la reconstruction d'établissements industriels, R. O. n. S. XVI 392.

2209. Les prescriptions édictées par le CF. le 13 décembre 1897, au sujet de la construction et la reconstruction d'établissements industriels, R. O. n. S. XVI 392, sont, dans leurs traits essentiels, identiques aux règles à appliquer en matière de construction ou de reconstruction d'établissements de ce genre, règles que les inspecteurs fédéraux des fabriques avaient adoptées, le 28 mars 1892, et dont

---

[1]) Cf. n° **2196**, puis encore n° **2229**.

ils avaient recommandé l'observation aux intéressés. Ces règles n'étaient que de simples conseils; les prescriptions votées par le CF. ont le caractère de dispositions obligatoires. La compétence de les édicter découle, pour le CF., de l'art. 3, al. 3 de la LF. sur les fabriques, et le concours, qu'elles prescrivent, des inspecteurs fédéraux des fabriques assure l'application uniforme qu'exige la LF.

Cf. Circ. du CF. du 13 déc. 1897, F. f. 1897 IV 1314, Commentaire de 1900, p. 113—122.

2210. Un gouvernement cantonal a interdit à un fabricant de chapeaux de paille d'exploiter son industrie dans un pavillon de jardin destiné précédemment à l'élevage de volailles. Le CF. a écarté, le 11 janvier 1889, le recours qui lui a été adressé contre cette décision, en constatant que la construction et la disposition de ce bâtiment ne correspondaient absolument pas aux exigences formulées par la loi au point de vue sanitaire, cf. LF. art. 2. F. f. 1890 II 438.

2211. Un industriel a recouru contre la décision de l'inspecteur fédéral des fabriques, qui l'avait requis d'établir des escaliers de secours dans sa filature de coton. Par arrêté du 3 février 1893, le CF. a écarté le recours et invité le gouvernement cantonal à faire le nécessaire pour que l'industriel se conforme à bref délai à l'exigence formulée par l'inspecteur des fabriques. F. f. 1894 I 430.

2212. Les propriétaires d'une filature de soie ont recouru contre l'arrêté d'un Conseil d'Etat ordonnant la suppression d'inconvénients pour la santé signalés dans leur établissement. Ils se déclaraient prêts à entreprendre les améliorations de construction qui leur paraîtraient bonnes; mais ils protestaient contre la décision prise, laquelle, à les entendre, allait trop loin et entraînait trop de frais. L'enquête ordonnée par le CF. a permis de constater que la mesure prise par l'autorité cantonale était entièrement justifiée. C'est pourquoi, par arrêté du 29 juin 1899, le CF. a écarté le recours comme mal fondé, en insistant sur le fait que, de par les art. 3, al. 3 et 4 de la LF., les autorités chargées d'en faire exécuter les prescriptions avaient le devoir de mettre un terme à tout état de choses intenable constaté dans une fabrique. Cependant, le CF. a accordé aux recourants un délai jusqu'au 1er avril 1900 pour procéder aux modifications exigées.
F. f. 1900 I 774.

2213. Le propriétaire d'une scierie de sucre a adressé au CF. une requête pour le prier de suspendre la décision prise par la direction cantonale de l'intérieur concernant l'installation d'un appareil de protection à sa fraise à bois. Par arrêté du 30 décembre 1897, le CF. a écarté cette demande, en se fondant sur les considérants que voici :

L'art. 2 de la LF. concernant le travail dans les fabriques renferme des dispositions relatives aux appareils de protection qui doivent entourer les parties de machines offrant un danger pour la vie des ouvriers. On sait par expérience que les accidents les plus fréquents sont précisément causés par les scies circulaires, les fraises, etc. Depuis longtemps, les autorités ont attaché une grande importance à ce que la loi soit observée partout où l'on était convaincu de l'opportunité et de la nécessité, fondée sur la loi, de ces installations protectrices.

Partout où ces machines à fraiser sont utilisées dans les établissements soumis à la loi sur les fabriques, on exige la présence d'un appareil de protection, et l'on ne fait aucune différence, que ce soit le patron ou les ouvriers qui se servent de cette machine. Les accidents sont surtout fréquents aux machines qui soi-disant sont uniquement employées par le patron. De nombreuses expériences montrent que les ouvriers ne se soucient guère de défenses qui leur sont faites, lorsque l'usage d'une machine leur semble désirable ou nécessaire, et que nombre d'interdictions formulées à cet égard n'existent que pour la forme, en vue de la responsabilité civile. La fraise à bois dont il est question en l'espèce se trouve dans un local servant d'entrepôt pour le matériel de paquetage et le combustible ; les ouvriers sont appelés à y pénétrer souvent, de sorte qu'il doit être considéré comme faisant partie de la fabrique. Dans ces conditions, les ouvriers ont toute possibilité d'utiliser la machine à fraiser le bois.

F. f. 1898 II 42, Commentaire de 1900, p. 95.

2214. Statuant sur une plainte, d'après laquelle le tuyau d'échappement de la vapeur, ainsi que le sifflet à vapeur d'une tuilerie causaient un bruit insupportable pour le voisinage, le gouvernement cantonal avait décidé la transformation et le déplacement du dit tuyau d'échappement. Le propriétaire de la tuilerie recourut contre cette décision auprès du CF., qui a admis le recours, par arrêté du 19 novembre 1897. Considérants :

Le Conseil d'Etat fonde sa décision sur l'art. 3, alinéa 3, de la LF. sur les fabriques. Mais le résultat de l'enquête ouverte par l'inspectorat des fabriques est tel qu'il ne saurait être question d'un dommage causé à la santé ou à la vie de tierces personnes par l'emploi des appareils à vapeur désignés ci-dessus, même si l'on veut admettre que certaines personnes particulièrement nerveuses puissent être troublées dans leur bien-être par ce bruit continu. Dans l'industrie comme dans le commerce, ces inconvénients sont aussi fréquents qu'inévitables; rappelons simplement ici comme exemple le bruit causé par les scieries, les machines à fraiser, les moulins et tout le service des chemins de fer. Si l'on voulait interpréter l'art. 3, al. 3, mentionné, dans le sens de l'arrêté gonvernemental dont est recours, des conséquences inadmissibles en résulteraient pour une quantité innombrable d'autres établissements. Cet article de loi ne peut donc pas, dans le présent litige, être invoqué comme argument concluant. Demeure réservée, cela va sans dire, la question de savoir si le gouvernement, en vertu du droit administratif cantonal, ou le voisin, en vertu du droit privé, peut demander la modification du tuyau d'échappement en cause. F. f. 1898 II 41, Commentaire de 1900, p. 112.

2215. En 1890, l'on a constaté que les pompes pneumatiques à mercure employées dans une fabrique de lampes électriques produisaient des cas d'intoxication mercurielle. En conséquence, le Département fédéral de l'Industrie a décidé, le 23 juillet 1890, que, dans cet établissement:

1. le travail dans les locaux où sont installées les pompes serait interdit aux ouvrières de tout âge et aux ouvriers du sexe masculin âgés de moins de 16 ans.

2. l'emploi d'ouvriers de sexe masculin âgés de plus de 16 ans dans les locaux où sont installées les pompes ne serait permis que sous certaines conditions protectrices à déterminer spécialement.

F. f. 1891 II 624. Cf. aujourd'hui l'arr. du CF. du 13 déc. 1897, conc. l'exécution des art. 15 et 16 de la LF. sur les fabriques, R. O. n. S. XVI 401; infra § VII.

2216. Par requête du 2 janvier 1897, le comité central de la Fédération suisse des typographes et le comité central de la Fédération des typographes de la Suisse romande ont adressé au CF. la demande que voici:

Etant donnée la fréquence de la phtisie pulmonaire, telle qu'elle est constatée dans l'industrie de l'imprimerie et notamment chez les typo-

graphes, les pétitionnaires prient les autorités compétentes d'étendre la législation ouvrière en édictant, pour cette industrie, des prescriptions d'hygiène spéciales concernant les salles de travail. Eventuellement, ils expriment le désir que le CF. veuille bien, dans le sens indiqué et par voie d'ordonnance, arrêter les dispositions qu'il jugera nécessaires.

Cette requête fut transmise à la société suisse des propriétaires d'imprimerie avec prière de donner son avis sur la question. La réponse de cette société au CF., accompagnée d'un préavis médical du prof. Dr Albert Burckhardt, à Bâle, priait le CF. de ne pas donner suite à la requête.

Consulté sur la pétition des typographes, les inspecteurs fédéraux des fabriques se sont exprimés dans leur rapport comme suit :

Le préavis ci-joint de M. le prof. Dr Albert Burckhardt, à Bâle, nous épargne la peine de vérifier, sur la base de documents statistiques, l'exactitude de la supposition émise par les pétitionnaires, d'après laquelle la profession d'imprimeur et notamment celle de typographe seraient tout particulièrement favorables au développement de la phtisie pulmonaire.

Dans les constructions neuves, les salles de travail en elles-mêmes sont bonnes. Lors de l'approbation des plans et lorsque l'exploitation est autorisée, l'on exige rigoureusement que toutes les conditions hygiéniques soient respectées. Des règles détaillées ont été établies depuis longtemps à cet égard. Certes, les locaux existant déjà jusqu'ici et qui, en partie, sont déjà passablement vieux, laissent souvent beaucoup à désirer. Toutefois, le nombre de ces ateliers défectueux diminue chaque année, et, dans ceux qui subsistent, on fait tout ce qui est possible pour obtenir une aération et une propreté suffisantes. Si ce but est atteint, il n'y a plus de raison, dès lors, de considérer les anciens locaux trop bas ou présentant d'autres défauts comme préjudiciables à la santé de ceux qui y sont occupés.

Nous ne pouvons donc pas reconnaître absolument exacte la description de l'état des ateliers, telle qu'elle est faite dans la pétition ; elle est par trop poussée au noir. Ceci ressort, de reste, de la « statistique » même de la Fédération suisse des typographes, d'après laquelle les locaux donnant lieu à des critiques se trouvent en nombre excessivement restreint.

La situation est beaucoup moins favorable en ce qui concerne l'aération et la propreté des locaux. Souvent, la faute peut en être imputée au patron, mais, plus souvent encore peut-être, à ses employés. Fréquemment, ces derniers s'opposent, par tous les moyens possibles, à

une ventilation rationnelle et suffisante. L'inspecteur est saisi de plaintes visant l'impureté de l'air et, lorsqu'il essaie d'y porter remède, tous les appareils de ventilation, d'un emploi facile et utilisés d'ailleurs dans nombre d'ateliers, sont refusés sous les prétextes les plus divers.

Mais ce qui est plus affligeant encore, c'est le peu de cas que l'on fait de l'hygiène personnelle. On crache sur les planchers et l'on respire les bacilles de la tuberculose desséchés et flottant en poussière, on fume, malgré les collègues qui toussent; les bouts de cigares humides sont déposés sur le bord des casses, d'où, pleins de poussière, ils sont portés de nouveau à la bouche; on conserve, dans les tiroirs mi-fermés, des rafraîchissements sur lesquels tombe la poussière des lettres. C'est dans ces abus que gît la source principale de l'infection tuberculeuse et de cette intoxication par le plomb, qui donne lieu à tant de plaintes.

D'ailleurs, l'inspectorat des fabriques n'a jamais cessé d'attirer l'attention des intéressés sur ces inconvénients et l'on peut constater, pas les procès-verbaux de nos conférences, que des instructions pour éviter le danger de maladies dans les imprimeries sont en voie d'achèvement. Grâce à elles et aux règles imposées en matière de constructions, le résultat dépassera l'attente des pétitionnaires, qui ne font mention d'aucune prescription concernant la tenue du personnel occupé dans les imprimeries.

A ces observations, le CF. a ajouté encore qu'il avait l'intention d'édicter prochainement des prescriptions concernant la construction et la reconstruction d'établissements industriels, en transformant les « Règles » non obligatoires établies par l'inspectorat en dispositions ayant force obligatoire.[1]) Il convient de confirmer, en outre, le fait que les inspecteurs des fabriques s'occupent depuis longtemps à rédiger des instructions pour prévenir les accidents et les maladies dans diverses professions. Les imprimeurs sont également l'objet de cette sollicitude, car des instructions qui les concernent doivent être prochainement soumises à une dernière discussion.[2]) A vrai dire, ces instructions ne doivent pas, pour le moment, revêtir le caractère de prescriptions, attendu qu'il paraît opportun d'en étudier d'abord les effets par une application pratique. Par contre, on peut s'attendre en toute certitude à ce que les prescriptions en projet pour les constructions et les instructions sur les

---

[1]) Cf. n° 2209.

[2]) Cf. les Instructions données par l'inspectorat féd. des fabriques pour prévenir les dangers de maladies dans les imprimeries et les fonderies de caractères, instructions du 12 févr. 1898. Commentaire de 1900, p. 106; F. f. 1903 II 474, lettre *b*.

conditions hygiéniques à observer dans les imprimeries exerceront une influence salutaire. Et c'est pourquoi le CF. a décidé, le 30 novembre 1897, de ne pas donner suite à la pétition.

F. f. 1897 IV 1240, Commentaire de 1900, p. 94.

2217. A. Peyer, fabricant de cigares à Malters, a recouru au CF. contre la décision prise, le 24 mars 1899, par le Conseil d'Etat du canton de Lucerne, à l'égard d'étables à porcs que Charles Lehner, à Malters, projetait de construire dans cette localité. Par arrêté du 12 mai 1899, le CF. a décidé de ne pas entrer en matière sur le recours. Considérants :

Il y a effectivement lieu de craindre que des étables à porcs installées à proximité de la fabrique de cigares d'A. Peyer, à Malters, ne produisent des conséquences fâcheuses pour la salubrité publique. Mais la LF. sur le travail dans les fabriques ne donne à l'autorité fédérale aucun moyen qui lui permette d'agir dans l'espèce. Cette loi ne renferme que des prescriptions protégeant les ouvriers et les personnes qui habitent le voisinage d'une fabrique contre les dangers qui peuvent provenir de l'exploitation de cette fabrique. Elle ne dit rien de la protection des fabriques qui lui sont soumises contre les incommodités émanant d'autres établissements non soumis à la loi.

F. f. 1899 III 254.

III. Les exploitations soumises à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques.

Cf. LF. sur les fabriques, art. 1er, LF. sur la responsabilité civile, art. 14; Arr. du CF., du 3 juin 1891, conc. l'exécution de l'art. 1er de la LF. sur les fabriques (définition de la fabrique), R. O. n. S. XII 112[1]).

2218. On ne peut pas recourir à l'AF. contre la décision du CF de soumettre ou de ne pas soumettre un établissement à la LF. sur les fabriques. Cette décision du CF. est souveraine; Cf. art. 1, al. 2 de la LF.[2]).

AF. le 24/27 juin 1884, cf. rapp. du CF. à l'AF., du 9 juin 1884, F. f. 1884 III 275; 1885 II 689, Commentaire de 1900, p. 22; supra II p. 3 et suiv.

---

[1]) Cf. aussi § X. Une simple maison de commerce ne peut être soumise, ni à la LF. sur les fabriques, ni à la législation sur la responsabilité civile, F. f. 1903 II 480, *a—c*, infra n° **2354**.

[2]) C'est également en dernier ressort que le CF. tranche la question de savoir si un établissement industriel ne figurant pas sur la liste des fabriques ou une autre entreprise quelconque est soumise aux lois conc. la responsa-

2219. I. C'est non au juge, mais au CF. qu'il appartient de décider si un établissement professionnel ou industriel aurait dû être porté au registre des fabriques, à l'époque où s'est produit un accident dans cet établissement.

Cf. LF. sur la responsabilité civile, art. 14, F. f. 1901 II 615.

II. Il est erroné de prétendre que, lorsque l'application de la législation fédérale sur la responsabilité civile dépend de la simple constatation d'un fait, tel que, par exemple, le nombre des ouvriers, le caractère d'une exploitation en tant qu'exploitation exercée pendant une saison, c'est aux tribunaux qu'il appartient de déterminer ces points de faits, et que le CF. n'a qu'à poser les principes à observer dans l'interprétation des lois. Bien au contraire, aux termes de l'art. 14 de la LF. sur la responsabilité civile, du 25 juin 1881, et de l'art. 10 de la LF. du 26 avril 1887, complétant la précédente, c'est au CF. qu'il appartient de décider en dernier ressort si un établissement industriel ou toute autre entreprise où s'est produit un accident tombe ou non sous l'application de la législation fédérale en matière de responsabilité civile.

Cf. CF. le 22 mars 1898, F. f. 1899 II 54.

III. Le Département fédéral de l'Industrie n'est pas entré en matière (25 mai 1892) sur une requête lui demandant de décider si un accident déterminé, survenu dans un établissement soumis à la LF. sur les fabriques, ne devait pas être régi par la législation sur la responsabilité civile. Motifs :

L'art. 14 de la LF. du 25 juin 1881 n'accorde au CF. que la compétence de décider si « un établissement industriel » est soumis à cette loi, et non de déclarer si la responsabilité s'applique ou non à un accident survenu dans un établissement déjà soumis ou à un accident qui soit en corrélation avec une exploitation soumise à la loi ; la solution de cette dernière question est de la compétence du juge.

F. f. 1893 II 173. Même décision dans F. f. 1895 I 744 ; cf. Arr. TF. 1890, XVI p. 827 ; Revue der Gerichtspraxis 1902, XX nº 65.

---

bilité civile. Cette question n'est pas du ressort des tribunaux. Cf. LF. du 25 juin 1881, art. 14, LF. du 26 avril 1887, art. 10. LF. sur les allumettes de 1898, art. 2 ; TF. le 26 oct. 1889, recours Meuli, le 30 sept. 1896, recours Jean Becker, Arr. TF. 1889 XV nº 121 ; Revue der Gerichtspraxis XV nº 10. Cf. nº **2322** et suiv.

2220. Il faut considérer comme fabrique[1], dans le sens de la LF. sur les fabriques, non seulement les bâtiments désignés ordinairement sous ce nom, mais aussi tout local[2] où un certain nombre d'ouvriers et ouvrières sont occupés à travailler simultanément et régulièrement hors de leur demeure. CF. le 11 mai 1886, F. f. 1887 I 393.

2221. Lorsqu'il s'agit de savoir si un établissement doit être soumis ou non à la LF. sur les fabriques, il faut toujours considérer comme un tout les diverses branches du dit établissement, même si ces diverses branches ne travaillent qu'en partie l'une pour l'autre[3].

C'est pourquoi le CF. a écarté (28 décembre 1889 et 14 mars 1890) la requête de J. Dütscher, à St-Gall, qui lui demandait de rayer de la liste des fabriques sa scierie, qu'on avait soumise à la LF. sur les fabriques, comme faisant partie de sa fabrique de pâtes.

F. f. 1890 I 756; 1891 II 620, 621; v. encore F. f. 1898 114, II 32 (le 29 mars 1897, le Dép. féd. de l'Industrie a écarté la requête d'une direction de chemins de fer qui demandait que l'on ne considérât pas une usine à gaz comme faisant partie intégrante de ses ateliers de réparations sis au même endroit, et, partant, comme soumise à la LF. sur les fabriques[4]); 1899 II 53 (un établissement de menuiserie et une teinturerie appartenant au même propriétaire ne doivent pas, pour ce seul fait, être considérés comme exploitation unique à soumettre, comme telle, à la LF. sur les fabriques, d'autant qu'au point de vue des locaux ces deux exploitations sont absolument séparées l'une de l'autre); 1899 IV 262 (le 26 juin 1899, le CF. a refusé de placer sous l'application de la LF. sur les fabriques l'entreprise des hoirs Rensch-Miville, à Bâle, qui consiste en une installation pour hâcher la viande, un moulin d'épices et de maïs et une fabrique de moutarde); 1902 II 34 (entreprise Ducret), 36 (entreprise Picard, scierie, moulin à sable); 1903 I 566 (aff. Thiel), II 480 (refus de placer sous la LF. sur les fabriques un commerce de vins combiné avec une distillerie de vermouth, CF. le 2 avril 1902, recours Cassagne, supra p. 165, note 1), Commentaire de 1900, p. 24, 34, 53, 62.

2222. Le changement de propriétaire d'une fabrique est sans portée à l'égard de la situation juridique de l'établissement, soumis à la LF. sur les fabriques. L'on se borne à reporter brièvement au registre des fabriques la modification survenue dans la raison de commerce de l'entreprise. Cf. Dép. féd. de l'Industrie, le 26 avril 1900, F. f. 1901 I 621.

---

[1]) Cf. aujourd'hui l'Arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. l'exécution de l'art. 1er de la LF. sur le travail dans les fabriques, R. O. n. S. XII 112; F. f. 1891 VII 421; 1892 II 776.

[2]) Cf. aussi le commentaire de 1900, p. 18, 27, 28, 38, pour les tuileries, les brasseries, les scieries, les ateliers travaillant le bois, infra nos **2233, 2235, 2242, 2250.**

[3]) Cf. aussi infra nos **2233, 2236, 2242, 2248, 2329, 2346, 2355, 2357.**

[4]) Cf. no **2227.**

2223. Les ateliers d'un pénitentier cantonal ne sont soumis ni à la LF. sur les fabriques, ni à la législation fédérale sur la responsabilité civile [1]).

C'est ce qu'a déclaré le CF., le 3 décembre 1900, à l'égard de l'atelier de serrurerie du pénitencier de Lenzbourg, qui, en 1899, avait un nombre d'ouvriers représentant une moyenne de 14,5. Le CF. s'est fondé sur les considérants que voici :

Un atelier de pénitencier n'est pas un établissement industriel dans le sens de l'article 1er de la loi sur le travail dans les fabriques; le travail n'y est pas, comme dans les fabriques, le but même de l'institution, mais un moyen d'atteindre ce but, qui est l'amendement des détenus. Lorsqu'il travaille dans l'atelier d'un pénitencier, un détenu n'est pas un ouvrier de métier ou d'industrie, auquel les dispositions de la loi sur les fabriques soient applicables; ses rapports avec l'Etat ne sont pas ceux d'un contrat de travail volontaire. Le détenu ne touche pas de salaire pour son travail; il n'est pas libre d'entrer ou de sortir à son gré; la durée de son séjour dans l'établissement est fixé par la sentence qui l'a condamné. L'art. 9 de la LF. sur les fabriques, qui règle les rapports entre fabricants et ouvriers, quant à la résiliation du contrat de travail, et l'art. 10, traitant du règlement du salaire, ne sauraient en aucune façon lui être applicables.

F. f. 1900 IV 1065.

2224. Les exploitations accessoires d'établissements qui n'ont pas le caractère d'exploitations industrielles, tels les établissements de blanchissage des hôpitaux et asiles cantonaux, la section des machines de théâtres municipaux, les ateliers de mécanique de l'établissement fédéral de physique [2]), ne sont pas soumises à la LF. sur les fabriques, en particulier par la raison qu'elles ne travaillent que pour l'établissement dont elles dépendent, et non pour le public en général.

Cf. Dép. féd. de l'Industrie, le 2 avril 1894; cette décision a été confirmée par le CF. le 25 août 1902, au sujet du théâtre de la ville de Genève. F. f. 1895 I 733; 1903 II 482, Commentaire de 1900, p. 43.

2225. Les mines ne tombent pas sous l'application de la LF. sur les fabriques. En revanche, elles sont soumises à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, pour autant qu'on y emploie

---

[1]) Cf. aussi infra no 2342.

[2]) Cf. aussi infra no 2239.

régulièrement des matières explosibles ou que, pendant l'exploitation, le patron occupe en moyenne plus de cinq ouvriers. LF. du 26 avril 1887, art. 1er chiffres 1 et 2, lettre d. [1])

Dès 1896, le CF. a institué une inspection permanente des mines [2]), après avoir, en se fondant sur l'article 5 de la LF. du 26 avril 1887, invité les gouvernements cantonaux, par circulaire du 3 décembre 1895:

1. à établir une *liste* des exploitations minières soumises à la loi du 26 avril 1887 sur l'extension de la responsabilité civile;

2. à veiller à ce que les chefs des exploitations observent consciencieusement les prescriptions législatives concernant les mesures à prendre pour *protéger la santé des ouvriers* et pour *prévenir les accidents*; et

3. à exécuter d'une manière exacte et efficace, particulièrement aussi par rapport aux mines, les instructions contenues dans la circulaire du CF. du 25 octobre 1887 et relatives à la déclaration *des accidents*, les communications ainsi prescrites devant être adressées à l'*inspecteur fédéral* des mines.

F. f. 1895 IV 651, 655—666 (rapp. des inspecteurs des fabriques, du 26 août 1895, sur la situation des mines en Suisse); 1897 II 207; 1898 II 45; 1899 II 49, 55; Commentaire de 1900, p. 14.

2226. La compétence du Département fédéral des Chemins de fer n'embrassant pas la surveillance totale des voies dites de raccordement entre le réseau des chemins de fer suisses et les établissements industriels, ni le contrôle de leur exploitation, le Département fédéral de l'Industrie a, le 26 décembre 1898, chargé les inspecteurs de fabriques de porter également leur attention sur le service du remisage, du chargement et du déchargement sur ces voies de raccordement. [3])

F. f. 1899 II 48.

2227. [4]). I. La société des tramways lausannois a recouru au CF. contre la décision du Département cantonal de l'Industrie

---

[1]) Cf. aussi infra nos **2322** et suiv., **2350**.

[2]) Cf. supra I p. 589, note 4.

[3]) Cf. LF. conc. les questions de droit relatives aux voies de raccordedement entre le réseau des chemins de fer suisses et des établissements industriels, du 19 déc. 1874, R. O. n. S. I 452. L'art. 2, al. 1er, première phrase de cette loi dit expressément que le CF. prononce sur le raccordement au point de vue technique et à celui de l'exploitation.

[4]) Cf. aussi supra nos **2205**, **2221**, **2242** II.

plaçant les ateliers de construction et de réparation de cette entreprise sous la LF. sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877. Elle demandait d'être rayée de la liste des établissements soumis à cette loi et désirait voir appliquer à son personnel la LF. sur la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et des autres entreprises de transport, du 27 juin 1890. Le CF. a fait droit à cette requête par arrêté du 4 mai 1897. Motifs :

Le Département fédéral des Chemins de fer estime que le personnel des ateliers de réparation de voies ferrées doit être soumis à la LF. sur la durée du travail dans les entreprises de transport. Dans une entreprise d'une importance secondaire comme celle des tramways lausannois, les employés sont obligés de s'entr'aider ; s'il en était autrement, on serait souvent forcé, précisément quand le trafic est le plus considérable, de recourir au service d'aides peu sûrs. L'emploi, dans la traction, d'ouvriers de l'atelier ou l'appel d'employés de la traction à des travaux ressortissant, en règle générale, au personnel de l'atelier est inévitable, vu la nécessité où l'on est d'augmenter, tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, le nombre de personnes au travail. La besogne de l'atelier se règle entièrement sur les besoins de l'exploitation et ne peut, comme dans une fabrique, être enfermée dans des limites invariables, à moins qu'on ne veuille augmenter le personnel à un point tel que, bien souvent, il serait sans occupation.

En raison de l'échange mutuel de services entre le personnel des ateliers et celui de la traction, il est nécessaire de les soumettre l'un et l'autre à une seule et même loi : celle sur la durée du travail dans les entreprises de transport.

F. f. 1897 III 779, Commentaire de 1900, p. 54.

II. Dans différents offices, du 11 décembre 1897, du 24 juin 1898 et du 14 décembre 1899, la direction des *Chemins de fer suisses du Central*, à Bâle, avait émis le vœu que ses *ateliers de réparations, à Bâle*, soumis à la LF. de 1877 sur les fabriques, dès le 18 mars 1896, fussent radiés du registre des fabriques. Contrairement à l'opinion du Département fédéral des Chemins de fer, le Département fédéral de l'Industrie a écarté cette requête, par ses offices des 3 février et 22 août 1898. Le Département des Chemins de fer a proposé alors au CF., le 29 mai 1900, d'ordonner la radiation requise et de soumettre, en revanche, les ateliers en cause à la LF. concernant la durée du travail dans les entreprises de transport.

Dans son rapport du 19 juillet 1900 sur la question, le Département fédéral de Justice a déclaré qu'il n'approuvait pas la propo-

sition de radier lesdits ateliers du registre des fabriques, mais que, par contre, il était d'accord pour qu'on leur fasse application de la loi fédérale du 27 juin 1890, pour ce qui concerne la durée du travail.

Sur ces entrefaites, le Département fédéral de l'Industrie a soumis la question au collège des inspecteurs des fabriques, qui s'est prononcé contre la radiation du registre. Les négociations verbales entamées là-dessus aboutirent au résultat consacré par l'arrêté qu'a pris le CF. le 1[er] mars 1901. Par cet arrêté, le CF. a écarté la requête de la Direction des Chemins de fer suisses du Central, tendant à faire radier du registre des fabriques ses ateliers de réparations à Bâle. Mais, en même temps. le CF. a décidé que les dispositions de la loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport étaient applicables à la réglementation des heures de travail et de repos dans les susdits ateliers. Et le CF. a encore autorisé les Départements fédéraux des Chemins de fer et de l'Industrie à procéder de même à l'égard d'autres ateliers de chemins de fer ou de bateaux à vapeur, dans les cas où la nécessité s'en ferait sentir.

Au cours des tractations verbales dont il vient d'être parlé, l'on a fait valoir les considérations que voici :

L'inscription au registre des fabriques des ateliers de réparation du Central, à Bâle, a été ordonnée en conformité de la pratique toujours suivie jusqu'alors ; elle a eu lieu en vertu du chiffre 1, lettre a, de l'arrêté du CF. du 3 juin 1891, les ateliers occupant plus de 5 personnes et faisant usage d'un moteur. Ces conditions subsistent encore à l'heure qu'il est, de sorte que l'on ne saurait songer à radier l'établissement, d'autant que, même après déduction des ouvriers employés temporairement à l'exploitation des chemins de fer, il reste encore plus de 5 ouvriers occupés dans les ateliers. L'unique raison que l'on ait fait valoir contre l'inscription consistait à dire que les dispositions de la loi sur les fabriques étaient inapplicables à la durée du travail. Conformément aux indications données par la Compagnie et le Département des Chemins de fer, il faut reconnaître que les prescriptions restrictives de la loi de 1877 pouvaient difficilement être observées pour ce qui concerne la durée du travail, en raison des rapports étroits entre l'exploitation des chemins de fer et le service des ateliers. De larges exceptions à ces prescriptions se seraient donc imposées et auraient même vraisemblablement rompu le cadre de la loi sur les fabriques ;

c'est pourquoi le Département fédéral de l'Industrie a pu approuver la décision de substituer aux autorisations exceptionnelles qu'il eût fallu accorder l'application des dispositions prévues par la LF. du 27 juin 1890, plus adéquate aux rapports de travail qu'il s'agissait de réglementer. Mais, à l'exception de la durée du travail, la loi sur les fabriques doit continuer à déployer ses effets sur tous les autres points, chose d'autant plus désirable que cette loi accorde aux ouvriers, dans nombre de cas, une protection plus efficace que celle de 1890.

F. f. 1902 II 24.

2228. Jusqu'à présent les pharmacies n'ont pas été considérées comme fabriques et, par conséquent, on ne les a pas soumises à la LF. sur les fabriques.

CF. le 28 avril 1885, F. f. 1886 I 556. Un pharmacien n'est pas soumis à la responsabilité civile pour les accidents qui se produisent dans son laboratoire; CF. le 30 oct. 1896, F. f. 1896 IV 155, Commentaire de 1900, p. 26.

2229. La fabrication des allumettes est soumise aux prescriptions de la loi concernant le travail dans les fabriques, quels que soient le nombre des ouvriers et l'importance de l'exploitation.

Elle ne peut s'exercer que dans les locaux affectés exclusivement à cette fabrication.

Art. 1er de la LF. du 2 nov. 1898, R. O. n. S. XVII 55 [1]).

2230. Le 2 septembre 1886, le CF. a décidé que tous les moulins occupant plus de deux ouvriers qui ne sont pas exclusivement membres de la famille du propriétaire sont soumis à la loi sur les fabriques. A part la fabrication des allumettes, qui est placée sous un régime particulier, nous n'avons en Suisse aucune industrie pour laquelle le CF. ait fait dépendre d'un nombre si restreint d'ouvriers la décision de la soumettre à la loi [2]). De plus, il faut remarquer que, dans l'examen des facteurs qui ont milité en faveur de cette décision, on fait entrer en ligne de compte des charretiers, qui aident temporairement dans les moulins, de sorte que le chiffre d'ouvriers de bon nombre de ces exploitations accuse bien trois personnes, mais dont deux seulement sont meuniers. Par cette interprétation de la loi, le CF. est allé jusqu'à l'extrême limite admissible. Il serait évidemment incompatible tant avec la loi sur les fabriques elle-même qu'avec

---

[1]) Cf. supra p. 142.

[2]) Cf. nos 2229, 2234, 2242.

l'art. 34 de la Const. F. de franchir cette limite et de placer sous le régime de la loi des établissements encore moins importants. Les moulins occupant deux ouvriers n'ont certes plus le caractère de « *fabriques* » et ne sont, dans la règle, que des moulins à chalands, travaillant pour le besoin momentané de leurs pratiques et se rangeant, par ce fait, sur la même ligne qu'un métier quelconque. Quelque désirable qu'il soit de mettre autant d'ouvriers que possible au bénéfice de la protection légale, ils ne peuvent cependant pas tous être placés sous l'application d'une loi sur les fabriques, et, pour une part considérable d'entre eux, on ne pourra trouver de remède, dans le domaine fédéral, qu'en une future législation sur les métiers.

C'est pourquoi, par arrêté du 12 novembre 1895, le CF. a refusé d'entrer en matière sur une pétition du syndicat des ouvriers meuniers (Müllerfachverein), qui demandait que l'on étendît l'application de la loi sur les fabriques à tous les moulins occupant deux ouvriers.

F. f. 1887 I 391; 1895 III 438, IV 163. Première Edition IV p. 210, note 1, Commentaire de 1900, p. 29, 40, 47; n° 2257.

2231. Par arrêté du 26 novembre 1897, basé sur l'art. 1er, alinéa 2 de la loi sur les fabriques, le CF. a écarté, comme non fondé, le recours de la boulangerie par actions de Zurich III contre une décision de la direction de l'intérieur du canton de Zurich, qui avait soumis cet établissement à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques.

Considérants :

La boulangerie par actions de Zurich doit être considérée comme fabrique. Elle emploie des moteurs mécaniques et travaille avec 22 ouvriers, dont 12 sont occupés à la préparation du pain. Elle présente donc toutes les conditions posées par l'arrêté du CF. du 3 juin 1891 pour qu'elle soit soumise à la loi précitée. Bien qu'elle se trouve dans les circonstances spéciales d'une boulangerie, il est facile d'y répartir rationnellement le travail et il est possible, néanmoins, de satisfaire à toutes les exigences de la consommation. Les ouvriers, qui, d'après le rapport de l'inspecteur des fabriques, sont surchargés de travail de nuit au delà de toute mesure, ont droit à la protection légale. L'arrêté du CF. du 14 janvier 1893 autorisant les boulangeries, d'une manière générale, à travailler la nuit [1]), il ne

[1]) Cf. n° 2303.

leur est pas difficile de respecter la durée légale du travail. La boulangerie de la société de consommation de Zurich, qui occupe un nombre d'ouvriers moindre que la boulangerie par actions, a été soumise, le 3 décembre 1893, à la loi sur les fabriques ; or, il ne paraît pas que cette décision en ait entravé l'exploitation, raison de plus pour ne pas faire d'exception en faveur de l'établissement recourant.

F. f. 1897 IV 989. D'une manière générale, les boulangeries doivent être mises sur le même pied que les boucheries[1]), F. f. 1896 II 545, Commentaire de 1900, p. 56.

2232. Doit être soumise à la LF. sur les fabriques une fabrique de schabziger (Kräuterkäsefabrik) occupant, avec un moteur, neuf personnes, parmi lesquelles cinq enfants. Peu importe, à cet égard, que la production ne soit pas toujours la même, et que l'on fabrique du fromage vert en quantités plus ou moins grandes, selon la saison. De même, il est indifférent de prétendre que ce genre de fabrication rentre dans l'industrie agricole. En effet, l'on a soumis à la LF. sur les fabriques nombre de fabriques similaires, telles que fabriques de lait, de choucroûte, de légumes, etc., bien qu'elles ne travaillent que des produits du sol.

Dép. féd. de l'Industrie, le 27 nov. 1897, F. f. 1898 II 33, Commentaire de 1900, p. 57.

2233. I. Une scierie est fabrique, dans le sens de la LF. sur les fabriques, même dans le cas où ses ouvriers travaillent en partie en plein air, sur le chantier, en partie sous le toit de la scierie. Par leur nature et leur destination, les ouvrages auxquels on procède sur le chantier contigu à la scierie rentrent dans l'exploitation de cette dernière, dont ils font partie intégrante.

Que les ouvriers n'aient rien à faire dans l'intérieur de la scierie et qu'ils n'aient pas à s'occuper du transport du bois du chantier à la scierie et vice-versa, cela ne modifie en rien la situation, car les travaux qui leur incombent demeurent en connexité étroite et forcée avec ceux de la scierie proprement dite. Il ne faut pas oublier, non plus, que les travaux du chantier impliquent, eux aussi, des risques considérables d'accidents. Dès lors, on doit compter les ouvriers du chantier dans le nombre total des ouvriers[2]).

CF. le 13 oct. 1885, le 17 févr. 1893, le 14 sept. 1895, F. f. 1894 I 425; 1896 II 544, Commentaire de 1900, p. 27, 40, 48.

---

[1]) Cf. no 2234.

[2]) Cf. aussi nos 2220, 2221, 2236, 2346, 2348.

II. Le propriétaire d'une scierie comptant environ six ouvriers y occupait, outre son frère, homme d'intelligence bornée, deux autres ouvriers de constitution physique et intellectuelle anormale. Le CF. a estimé que cette circonstance particulière, qui augmentait extraordinairement les risques déjà inhérents à l'exploitation de la scierie, était une raison justifiant à elle seule la décision de placer cet établissement sous l'application de la LF. sur les fabriques. [1])

F. f. 1892 II 776, Commentaire de 1900, p. 35.

2234. Sur la base d'une enquête ouverte par l'inspectorat des fabriques, le Département fédéral de l'Industrie et de l'Agriculture a tranché comme suit, le 30 mars 1892, la question de savoir si les scieries travaillant avec moins de 6 ouvriers et les boucheries doivent être soumises à la LF. sur les fabriques :

1. Les scieries devraient être traitées à l'égal des moulins. [2]) C'est ainsi que celles qui travaillent avec plus de deux ouvriers devraient être soumises à la loi. Mais la tentative d'obtenir ce résultat à l'égard de scieries occupant même plus de cinq ouvriers a rencontré des difficultés très considérables [3]). Il convient donc de renoncer jusqu'à nouvel ordre, pour des raisons pratiques, à l'extension de la loi dans ce domaine.

2. Il y a des boucheries, même importantes et travaillant avec des moteurs, dont l'exploitation ne s'élève pas au-dessus de l'exercice d'un métier. Outre le débit de la viande aux pratiques, la préparation de la charcuterie y est pratiquée comme fabrication accessoire, dont les produits sont débités le plus souvent dans le local de vente de l'établissement. Les ouvriers ne sont occupés que pendant la plus petite partie de la journée de travail dans les locaux de travail de l'établissement. La durée du travail n'est jamais excessive, mais très irrégulière, selon la nature de l'exploitation, et différente, selon la saison, etc. ; dans tous les cas, il serait impossible de la régulariser dans les limites prescrites par l'art. 11 de la LF. Il faut

---

[1]) Cf. nº **2239**.

[2]) Cf. nº **2230**.

[3]) Cf. Arr. du CF., du 25 août 1891, écartant comme mal fondé le recours de plusieurs propriétaires de scieries contre la décision qui les avait soumises à la LF. sur les fabriques, F. f. 1891 IV 207; 1892 II 777, Commentaire de 1900, p. 36, 40, 64 ; nº **2233**.

donc renoncer à soumettre les boucheries à la loi, sauf celles qui présentent le caractère d'une véritable exploitation en fabrique.

Cette décision a été, depuis lors, confirmée par le CF., F. f. 1893 II 163; 1899 IV 262 (une entreprise pour hacher la viande doit être assimilée à une boucherie), Commentaire de 1900, p. 39.

2235. I. Doivent être soumis à la LF. sur les fabriques tous les ateliers dans lesquels on travaille le bois, si l'exploitation a lieu dans des locaux fermés totalement ou en partie, qu'on y emploie des moteurs et qu'on y occupe plus de cinq ouvriers.

CF. le 26 août 1881; décision confirmée le 14 janv. 1898, recours de la S.-A. des ateliers d'ouvrages de bois, à Waldhaus, Vulpera; le 26 mai 1899, recours Reichler, F. f. 1881 III 696; 1898 I 114; 1899 III 794, Commentaire de 1900, p. 18.

2236. II. Pour décider s'il y a lieu ou non de soumettre à la LF. sur les fabriques un atelier travaillant le bois, il faut tenir aussi compte des ouvriers occupés sur le chantier. En effet, l'on ne comprend pas pourquoi l'on n'aurait pas à compter dans ce nombre les voituriers occupés au chargement et au déchargement des bois et souvent, en général, à des ouvrages accessoires de la scierie, ni pourquoi les voituriers d'un scieur ne mériteraient pas d'être mis au bénéfice de la protection légale aussi bien que ceux des brasseries et des moulins, qui sont cependant moins exposés aux dangers inhérents à toute exploitation industrielle. [1])

On ne saurait reconnaître aucune valeur à l'argument consistant à dire que les charretiers ne doivent pas être comptés au nombre des ouvriers d'un établissement industriel, parce qu'il leur est impossible de respecter la durée légale du travail journalier. En effet, les charretiers doivent être considérés comme ouvriers auxiliaires, qui ne sont pas tenus de suivre les prescriptions de l'art. 11 de la LF. sur le travail dans les fabriques. [2])

CF. le 26 mai 1899, recours Reichler, F. f. 1899 III 795.

2237. Le 22 janvier 1895, le CF. a résolu négativement la question de savoir si l'atelier de menuiserie pour bâtiments d'Edouard *Stappung*, à Bâle, était soumis aux prescriptions de la LF. sur les fabriques ou de la législation fédérale sur l'extension de la responsabilité civile des fabricants.

---

[1]) Cf. aussi no 2233.

[2]) Cf. infra no 2309.

Motifs :

L'établissement de Stappung consiste en un atelier d'émoulage et quelques machines à préparer le bois. Stappung n'entreprend pas lui-même de travaux de menuiserie, mais il loue ses machines à d'autres menuisiers, qui alors exécutent leur ouvrage eux-mêmes ou le font faire par leurs ouvriers. Outre son fils, Stappung n'occupe que deux ouvriers : un émouleur pour l'atelier d'émoulage et un mécanicien pour le service des machines, c'est-à-dire pour régler, mettre en mouvement et arrêter celles-ci, lorsque d'autres menuisiers s'en servent. Il est évident que ce mode d'exploitation comporte un changement constant du personnel ouvrier occupé dans cet atelier. Il n'y a que trois personnes qui soient régulièrement employées ; toutes les autres y travaillent très irrégulièrement. En conséquence, la condition exigée par l'art. 1er de la LF. concernant le travail dans les fabriques n'est pas remplie dans l'espèce, savoir un nombre plus ou moins considérable d'ouvriers — dans le cas particulier, plus de cinq ouvriers — occupés simultanément et régulièrement hors de leur demeure et dans un local fermé.

La plupart des inspecteurs des fabriques estiment, avec raison, que l'on aboutirait à d'étranges conséquences à vouloir compter, avec les ouvriers réguliers d'un atelier, tous ceux qui n'y sont occupés que fortuitement, pour donner ensuite la qualification de fabrique à l'établissement et mettre ainsi tout ce personnel au bénéfice de la responsabilité civile en cas d'accident.

Ce n'est pas la possession ou la propriété d'une fabrique, d'une machine, etc., qui entraîne la responsabilité civile, mais bien l'exploitation proprement dite de cette fabrique, de cette machine, etc. Or, dans l'exploitation de Stappung, on doit compter uniquement les ouvriers qui sont au service du patron Stappung, et leur nombre de trois ne suffit pas, d'après les prescriptions applicables en l'espèce, pour que l'on puisse soumettre cet établissement à la loi sur les fabriques et à celles qui statuent la responsabilité civile.

F. f. 1895 I 125, Commentaire de 1900, p. 45.

2238. Le 22 février 1901, le CF. a décidé que l'atelier de menuiserie mécanique de Jean Kunz, à Zurich III, était soumis aux dispositions de la législation fédérale sur les fabriques et la responsabilité civile, à l'époque de l'accident survenu dans cet atelier à Fritz *Schoch*, le 27 avril 1900.

Motifs :

De fin novembre 1899 au milieu de mars 1900, Jean Kunz a occupé plus de cinq ouvriers dans sa menuiserie, qui est pourvue d'un moteur. En conséquence, son établissement aurait dû être porté déjà alors dans la liste des fabriques, si les autorités avaient eu connaissance de cet état de choses. Cette inscription aurait indubitablement subsisté encore le jour de l'accident Schoch, attendu que, d'après la pratique constante du CF., un établissement ne peut être rayé de la liste des fabriques que s'il est établi que, pendant un laps de temps considérable, le nombre des ouvriers a été réduit au-dessous de la limite légale.

Le personnel de l'atelier de menuiserie Kunz est composé d'ouvriers travaillant dans l'atelier même et d'ajusteurs (Anschläger) qui sont plus spécialement occupés dans les bâtiments neufs. Ces ajusteurs doivent aussi être comptés au nombre des ouvriers de l'établissement, aussi bien que les monteurs d'une fabrique de machines font partie du personnel de cette fabrique. Le patron Kunz conteste le bien-fondé de cette manière de voir; il prétend que les ajusteurs sont entrepreneurs indépendants, attendu qu'ils travaillent avec leurs propres outils, qu'ils engagent, à volonté, des ouvriers et stipulent avec ceux-ci les conditions de salaire et enfin qu'il n'existe pas de clause de résiliation entre eux et les maîtres-menuisiers. On peut répondre à cette argumentation qu'il existe aussi des conditions analogues dans d'autres industries et que la renonciation, non démontrée du reste, à tout délai de résiliation du contrat peut être considérée simplement comme une inobservation abusive des prescriptions légales.

Il y a donc lieu d'admettre que les ajusteurs doivent être aussi comptés au nombre des ouvriers de l'atelier de menuiserie mécanique Kunz. Il en est de même du fils du patron, qui remplit les fonctions de machiniste dans cet atelier [1]. F. f. 1901 I 442.

2239. Alors même que le nombre des ouvriers d'un établissement n'atteindrait pas le chiffre de 6, adopté dans la règle comme minimum, le CF. considère cependant cet établissement comme fabrique dans le sens de la loi, lorsque le travail qu'on y fait présente un danger spécial pour la vie et la santé des ouvriers.

---

[1]) Cf. aussi nos 2245, 2254, 2255.

En application de ce principe, le CF. a soumis à la LF. sur les fabriques, le 21 janvier 1880, une scierie mécanique, à Bienne, qui n'occupe que 5 ouvriers au maximum, mais dont l'exploitation est particulièrement dangereuse[1]).

F. f. 1890 I 173; 1891 III 429; cf. Commentaire de 1900, p. 82.

2240. Tout atelier de broderies n'occupant pas exclusivement des membres de la famille du patron doit être considéré comme fabrique, dès qu'il emploie trois moteurs ou davantage, sans qu'il y ait lieu d'examiner si ces moteurs sont établis dans le même immeuble ou dans des immeubles différents.

Conformément à ce principe, posé par le CF. déjà en 1878, l'on doit prendre comme base non le nombre d'ouvriers, mais l'existence de 3 métiers dans cette fabrique pour décider si une fabrique de broderies sera soumise ou non à la LF. sur les fabriques. Les fabriques de broderies utilisant 3 machines sont soumises à la LF. sur les fabriques même dans le cas où un seul ouvrier étranger y est occupé. D'ailleurs, l'expérience a prouvé que le nombre des ouvriers dans les fabriques de broderies employant 3 machines à broder et une enfileuse mécanique ne descend que de façon passagère au-dessous de 6, car, pour les travaux qui ne sont pas automatiques, les membres de la famille ou des enfants étrangers doivent suppléer à la lacune produite par la sortie de l'enfileuse. C'est pourquoi, le 31 mars 1900, le CF. s'est prononcé contre l'avis d'un gouvernement cantonal, qui prétendait ne pouvoir soumettre à la loi une fabrique de broderies K. F., parce que celle-ci, se servant d'une enfileuse mécanique (Fädelmaschine), n'employait que 5 ouvriers, soit 3 brodeurs et 2 enfileuses. Effectivement, le fabricant occupait de temps à autre 2 enfants de moins de 14 ans, outre 4 adultes, de sorte que le nombre total des travailleurs dépassait 5. Il existe — a dit le CF. — des raisons impérieuses pour s'opposer avec vigueur à l'emploi abusif d'enfants dans la fabrication des broderies.

F. f. 1901 I 600; 1897 II 198; 1898 IV 108; 1900 I 770; 1902 I 26 (le 19 déc. 1901, le Dép. féd. de l'Industrie a déclaré ne pas voir de motif suffisant pour rayer un établissement du registre des fabriques dans le fait que l'on avait fait apposer officiellement les scellés sur l'une des trois machines qui y étaient employées, pas plus que dans le fait d'un changement passager survenant dans le chiffre des ouvriers), Commentaire de 1900, p. 13, 20—22, 51, 63.

---

[1]) Cf. aussi nos **2230, 2233** II, **2250, 2251.**

2241. Vu les dangers qu'elles présentent, les installations de chaudières doivent être assimilées aux exploitations avec moteurs proprement dits.

CF. le 4 juin 1896, F. f. 1897 II 199, Commentaire de 1900, p. 50.

2242. I. Les établissements destinés à la production de courants électriques (usines électriques) et occupant plus de deux ouvriers sont soumis à la LF. sur le travail dans les fabriques.

En communiquant aux gouvernements cantonaux, par circulaire du 13 décembre 1897, cette décision, prise par lui, en vertu du chiffre 1, lettre c, de l'arrêté fédéral du 3 juin 1891, concernant l'exécution de l'article 1 de la loi sur les fabriques, *R. O. n. S.* XII 112, le CF. a ajouté qu'il avait été amené à la prendre au vu d'une enquête établissant que la fréquence et la gravité des accidents se produisant dans des usines électriques justifiaient et exigeaient la mesure consistant à placer même la plus petite de ces usines sous le régime de la législation fédérale en matière de fabriques et de responsabilité civile et que l'exploitation continue de ces établissements rendrait d'autant plus désirable leur surveillance par l'Etat.

F. f. 1897 IV 1316; 1898 II 33; 1899 II 41; 1900 I 770 (décision du Dép. féd. de l'Industrie, du 3 août 1899: le fait que, de 4 ouvriers, 2 seulement sont employés simultanément ne suffit nullement pour justifier la radiation d'une usine électrique du registre des fabriques, cf. nº **2244**), Commentaire de 1900, p. 58.

II. En 1898, l'on a décidé de ne pas soumettre à la LF. sur les fabriques l'usine électrique exploitée à Chiasso par la compagnie du chemin de fer du Gothard. En effet, cette usine sert exclusivement aux besoins du chemin de fer; elle est, dès lors, en liaison étroite avec l'exploitation du chemin de fer proprement dite. C'est pourquoi le personnel occupé dans cette usine est placé sous le régime de la LF. concernant la durée de travail dans les entreprises de transport.

Dép. féd. de l'Industrie, F. f. 1899 II 40—41, Commentaire de 1900, p. 61; nº **2227**.

III. Le 17 avril 1902, le CF. a écarté comme non fondé le recours interjeté par la direction des usines pour le transfert de l'énergie électrique, à Rheinfelden, contre la décision de la direction de l'Intérieur du canton d'Argovie soumettant la sous-station I de cette entreprise à la LF. sur le travail dans les fabriques et étendant l'application de cette loi aux ateliers des ouvriers de ligne qui en dépendent.

Considérants :

D'après le rapport de l'autorité cantonale, les ouvriers employés à tour de rôle dans la sous-station I étaient, au début, au nombre de quatre, dont un seul était occupé au service des machines.

A ce chiffre venait s'ajouter encore un aide, qui toutefois n'était employé que si l'un ou l'autre des quatre ouvriers était empêché de faire son service habituel.

Mais, en 1902, l'on a procédé à une nouvelle répartition du personnel grâce à laquelle il n'y a plus que deux ouvriers chargés du service de la sous-station I, un ouvrier de section étant appelé à relever, de temps à autre, ces ouvriers réguliers.

En revanche, il existe, de plus, un atelier spécial, avec électromoteurs, pour les ouvriers de ligne, dont le personnel se compose de sept ouvriers, y compris le chef. De ces sept ouvriers, au nombre desquels se trouve aussi l'ouvrier de section mentionné ci-dessus, il y en a toujours au moins un qui est occupé constamment dans la sous-station I, située à une distance de 200 mètres environ de cet atelier spécial. Les autres sont occupés, tantôt sur territoire suisse et tantôt sur territoire allemand, à l'établissement et à l'entretien des conduites aériennes.

Or, conformément à la pratique constante suivie par le CF. dans des cas analogues, il faut, pour déterminer le nombre d'ouvriers exigé par la loi, ajouter le personnel d'installation et de section au personnel des machines, d'autant plus que les ouvriers de section sont exposés, dans une forte mesure, aux dangers inhérents à l'exploitation des installations à fort courant. Dans ces conditions, le nombre total des ouvriers attachés à la sous-station est de neuf et, partant, la décision de l'autorité cantonale soumettant à la loi la sous-station I est entièrement justifiée.

F. f. 1902 II 1021 ; cf. n°s 2220, 2221.

2243. Pour décider s'il y a lieu ou non de soumettre à la LF. sur les fabriques des établissements industriels qui n'ont pas un chiffre constamment égal, l'on doit, il est vrai, partir du chiffre maximum[1]) des ouvriers employés, mais il ne faut le faire que pour autant que ce chiffre maximum soit atteint régulièrement, et non pas par exception ou une seule fois.

---

[1]) Cf. n°s 2245 II, 2246, 2237 et suiv.

Décision du Dep. féd. de l'Industrie, du 29 mai 1901, fondée sur un rapport de l'inspectorat des fabriques, F. f. 1902 II 38, voir encore CF. le 25 nov. 1884, Commentaire de 1900, p. 22[1]).

2244. Dans le calcul du nombre des ouvriers l'on doit compter tous les ouvriers de l'établissement, même s'ils ne sont occupés au travail que par équipes successives.

Dép. féd. de l'Industrie, le 11 janv. 1900, F. f. 1901 I 601; cf. no **2242** I.

2245. I. Une réduction momentanée du nombre des ouvriers au-dessous de la limite légale ne peut pas être envisagée comme un motif suffisant pour obtenir la radiation d'un établissement de la liste des fabriques. S'il en était ainsi, en effet, on verrait se multiplier les tentatives de fabricants de se soustraire à l'application de la LF. sur les fabriques, en réduisant d'une manière passagère le nombre de leurs ouvriers.

CF. le 5 fév. 1889, F. f. 1890 II 435. Sur ce point, il y a jurisprudence constante du CF., F. f. 1894 I 425; 1895 I 732—733; 1896 II 198—199, Commentaire de 1900, p. 51[2]).

II. Le 8 mars 1895, le CF. a décidé que, le 28 juillet 1894, la maison W., à Bâle, était soumise à la LF. sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, et à celle sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881.

Considérants :

Le 19 octobre 1889, l'établissement en cause a été soumis à la LF. sur le travail dans les fabriques avec ses douze ouvriers et une exploitation par moteur. Pendant les années 1890, 1891, 1892 et 1893, il a travaillé avec plus de cinq ouvriers; en 1894, il n'en occupait plus que cinq. Le 19 décembre 1894, le gouvernement bâlois a décidé de faire rayer cette maison de la liste des fabriques. Jusqu'à cette dernière date, soit donc aussi le 28 juillet 1894, jour où un accident est arrivé à un apprenti, cet établissement était soumis à la loi sur le travail dans les fabriques et, partant, à la LF. sur la responsabilité civile des fabricants. Le fait que le patron n'occupait plus alors que quatre ouvriers, y compris l'apprenti en question, n'est pas un motif pour qu'il soit libéré des obligations que lui imposent les prescriptions légales. D'après la pratique constante du CF., ce n'est ni sur le minimum, ni sur la moyenne, mais bien sur

[1]) Quant au chiffre des ouvriers, v. encore nos **2229-2237, 2242, 2253-2257.**
[2]) Cf. aussi nos **2238, 2327** et suiv.

le maximum du nombre des ouvriers employés[1]) qu'il faut se baser pour déterminer si un établissement est soumis à la loi sur le travail dans les fabriques et, par conséquent, à la LF. sur la responsabilité civile. En vertu de cette même jurisprudence, l'on ne décide de rayer un établissement de la liste que lorsque le nombre des ouvriers de celui-ci est resté, pendant un certain laps de temps, au-dessous du chiffre prévu par les dispositions en vigueur.

Il est loisible à l'entrepreneur de demander, en tout temps, sa radiation, et, s'il peut fournir la preuve que son exploitation a été réduite d'une manière durable, l'autorité compétente la lui accordera. Dans l'espèce, ce n'est qu'après l'accident, soit donc après le 28 juillet 1894, que le patron en cause a demandé d'être rayé, et la décision formelle prise à ce sujet par le gouvernement cantonal ne date que du mois de décembre 1894, soit environ cinq mois après cet accident. F. f. 1895 I 589, Commentaire de 1900, p. 22, 46.

2246. Le 11 février 1898, le CF. a écarté comme non fondé le recours de Max Brandenburger, à Rorschach (St-Gall), contre la décision soumettant son atelier de tailleurs à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques.

Considérants :

L'arrêté du CF. du 3 juin 1891, chiffre 1er, lettre *b*, soumet à la LF. sur les fabriques les établissements occupant plus de dix ouvriers. Or, pour qualifier un établissement quant à sa situation vis-à-vis de la loi, on doit tenir compte, non pas du minimum ou de la moyenne, mais du maximum du nombre des ouvriers qui s'y trouvent. Dans son recours, Brandenburger reconnaît que le maximum des ouvriers occupés par lui est de 18 à 20. Son industrie étant une industrie de saison, le nombre de ses ouvriers varie aussi suivant les diverses époques de l'année. L'établissement du recourant dépasse les bornes d'une exploitation de petite industrie. Un atelier dans lequel travaillent jusqu'à 20 ouvriers, ne fût-ce que de temps à autre dans le courant de l'année, ne peut plus être classé parmi les petits métiers. La liste des fabriques renferme nombre d'établissements industriels, tels que beaucoup d'ateliers de tailleuses pour dames, par exemple, qui travaillent dans des conditions analogues et même parfois encore plus modestes que celles de l'atelier du recourant.

---

[1]) Même décision dans l'arr. du CF. du 20 déc. 1902, recours Vodoz, F.f. 1902 V 1066; 1903 II 483; nº **2243**.

Brandenburger ajoute encore que les ateliers de tailleurs d'habits ne peuvent pas observer toujours la durée maximum de la journée de travail et c'est là un argument que font valoir nombre de recourants protestant contre la décision de soumettre leur établissement à la loi. Mais cet argument est sans valeur. En effet, d'après la loi, les autorités cantonales ont le droit d'accorder l'autorisation de prolonger la journée normale dans des circonstances exceptionnelles, comme c'est le cas pour des industries de saison du genre des ateliers de tailleurs.

F. f. 1898 I 307, Commentaire de 1900, p. 60; cf. nos 2243, 2284.

2247. Le 2 février 1897, le Département fédéral de l'Industrie a refusé de soumettre à la LF. sur les fabriques une blanchisserie occupant 12 personnes, mais sans moteur. Motifs :

L'établissement travaille sans moteur, et, dès lors, les dangers exceptionnels qui pourraient résulter de la présence d'un moteur n'existent pas. En outre, il convient de prendre en certaine considération les conditions d'exploitation inhérentes à une blanchisserie — surtout dans les localités fréquentées par les étrangers. — La besogne est, à certains moments, si pressante qu'on ne peut y faire face avec la journée de travail normale. Des autorisations accordées périodiquement pour le travail supplémentaire ne serviraient à rien, attendu que, dans les établissements soumis à la loi, les femmes ne doivent plus travailler à partir de 8 heures du soir. C'est pourquoi il est préférable de ne pas soumettre à la loi l'établissement en question, plutôt que de créer une situation qui deviendrait nécessairement illégale.

F. f. 1898 II 31. Ne tombe pas sous l'application de la LF. sur les fabriques une buanderie d'hôtel qui n'occupe régulièrement que quatre personnes, recours Saft, CF. le 14 janv. 1898, F. f. 1898 I 113; 1901 I 617, Commentaire de 1900, p. 43, 44, 52.

2248. Saisi par le propriétaire d'une chemiserie avec atelier de blanchissage et de repassage d'une requête tendant à la radiation de son établissement du registre des fabriques, le CF. (11 avril 1893) y a fait droit quant à l'atelier de repassage. Motifs :

L'atelier de repassage, dans lequel sont occupées actuellement six ouvrières âgées de plus de 18 ans, est installé dans un bâtiment à part, mais fait, de même que la blanchisserie, partie intégrante de la fabrique de chemises et devrait, par cette considération,

être soumise à la loi, si les conditions particulières d'exploitation de cette branche n'imposaient certains égards. La besogne de l'atelier de repassage s'accroît tellement à certaines époques, par exemple aux approches de Noël, qu'elle ne peut être accomplie durant la journée normale de travail. Des autorisations temporaires et périodiques de prolongation du travail ne peuvent remédier à cet inconvénient, car, dans les établissements soumis à la loi, les femmes ne peuvent aucunement être occupées après 8 heures du soir. Il faut considérer, en outre, que l'atelier de repassage du recourant ne se distingue que sur des points peu essentiels des ateliers d'apprêtage de l'industrie de la soie, car, dans l'un comme dans les autres, le travail consiste à repasser et emballer pour l'expédition la marchandise achevée, qui est donc « apprêtée », selon le terme technique commun à ces deux branches. Or, comme le CF. n'a pris jusqu'ici, pour les ateliers d'apprêtage, aucune disposition tendant à restreindre la durée du travail, il ne serait pas équitable de refuser la même faveur à une autre branche d'industrie pour une occupation analogue [1]. F. f. 1904 I 424, Commentaire de 1900, p. 41.

2249. Il est de jurisprudence constante que l'emploi de jeunes ouvriers (au-dessous de 20 ans) dans un établissement industriel occupant plus de 5 personnes, mais sans moteur, suffit à lui seul pour faire placer cet établissement sous l'application de la LF. sur les fabriques [2]. CF. dans F. f. 1890 II 435; cf. Commentaire de 1900, p. 10.

2250. Le 27 avril 1886, le CF. a soumis à la LF. sur les fabriques le propriétaire d'une tannerie occupant 6 ouvriers. Motifs :

L'exploitation d'un métier doit être aussi soumise à la loi sur les fabriques, lorsqu'elle a lieu dans une certaine étendue (assez considérable) et que ce métier exerce une influence nuisible sur la santé des ouvriers, comme c'est le cas notamment des tanneries.

F. f. 1887 I 392.

---

[1]) Cf. aussi nº 2221. V. encore la décision du Dép. féd. de l'Industrie, du 30 août 1902: On ne saurait admettre le procédé tenté par un confiseur pour soustraire son entreprise à l'application de la LF. sur les fabriques et consistant à diviser son établissement en une confiserie ordinaire et une confiserie décorative, F. f. 1903 II 468.

[2]) Cf. actuellement l'arr. du CF., du 3 juin 1891. conc. l'exécution de l'art. 1er de la LF. sur le travail dans les fabriques, art. 1er, lettre *e*, R. O. n. S. XII 112.

2251. De même, le 11 mai 1886, le CF. a soumis à la LF. sur les fabriques le propriétaire d'une fabrique de chemises occupant 8 ouvrières (en partie au-dessous de 18 ans). Motif :

Dans cet établissement, des ouvrières mineures sont occupées à un travail qui compromet leur santé [1]. F. f. F. f. 1887 I 392.

IV. Les personnes mises au bénéfice de la protection ouvrière[2]).

Cf. en premier lieu la LF. sur les fabriques, art. 1, 4, 6, et les LF. sur la responsabilité civile, du 25 juin 1881 et du 26 avril 1887; Arr. du CF. conc. l'exécution de l'art. 1er de la LF. sur les fabriques, R. O. n. S. XII 112.

2252. Le chef d'une fabrique n'a pas besoin d'une permission spéciale de l'autorité pour le travail de nuit accompli par lui personnellement et sans aide d'ouvriers, parce que, d'après le texte et l'esprit de l'art. 34 de la CF., ainsi que de la LF. concernant le travail dans les fabriques, les dispositions de cette dernière relatives aux conditions de travail des ouvriers, telles que la journée normale de travail de 11 heures, la défense du travail de nuit, etc., ne s'appliquent pas au propriétaire de fabrique personnellement, mais seulement à ceux qui sont à son service comme ouvriers [3]). CF. dans F. f. 1885 II 688.

2253. Les propriétaires d'une fabrique de boîtes de montres occupant 11 ouvriers prétendaient n'être pas soumis à la loi sur les fabriques, par le fait que, sur les 11 ouvriers, 7, y compris le directeur, formaient une société coopérative et devaient en conséquence être considérés comme « patrons ». Le Département fédéral de l'Industrie a déclaré cependant, le 9 juin 1896, que cette circonstance ne faisait pas obstacle à l'application de l'art. 1er de la LF. concernant le travail dans les fabriques, et il a ordonné que l'établissement soit porté au registre des fabriques.

F. f. 1897 II 199; même décision dans F. f. 1903 II 468, Commentaire de 1900, p. 50 [4]).

2254. Les membres de la famille du chef d'un établissement occupés à l'exploitation (mais non pas les patrons eux-mêmes) doi-

---

1) N°s 2239, 2248.

2) Cf. encore §§ VII, IX, X; n°s 2213, 2217, 2223, 2227—2234, 2237, 2238.

3) Cf. aussi n° 2208.

4) La traduction figurant à F. f. 1897 II 199 et reproduite dans le commentaire p. 50, fait dire au Dép. féd. le contraire de ce qu'il a réellement décidé (note du traducteur).

vent être compris dans le nombre des ouvriers, et ce n'est que lorsque le personnel d'un établissement se compose exclusivement de membres des familles de ses chefs que l'on renonce, dans la règle, à le soumettre à l'application de la LF. sur les fabriques [1]).

CF. le 25 sept. 1888, le 17 févr. 1893 et en mainte autre occasion, F. f. 1889 II 140; F. f. 1893 II 164; 1894 I 425; 1895 III 438; 1899 III 794. La même règle est appliquée lorsqu'il s'agit de savoir si un établissement doit être soumis ou non à la législation fédérale sur la responsabilité civile. CF. le 15 mars 1892, F. f. 1893 II 172, Commentaire de 1900, p. 31, 40.

2255. Font partie du personnel d'un atelier de mécanique les ouvriers qui travaillent tantôt dans l'atelier même, tantôt ailleurs pour le montage. Contrairement à la manière de voir du propriétaire d'un établissement, le CF. a décidé, le 6 novembre 1896, que les ouvriers monteurs dont on vient de parler devaient être également comptés dans le nombre des ouvriers dont l'on tient compte pour l'application de la LF. sur les fabriques. Ces ouvriers appartiennent à l'exploitation, et il n'est pas possible de tantôt les faire bénéficier de la protection de la loi comme ouvriers d'atelier, tantôt les en excepter comme ouvriers monteurs [2]).

F. f. 1897 II 198, Commentaire de 1900, p. 51.

2256. La LF. sur les fabriques n'est pas applicable au personnel de bureau ou comptoir proprement dit d'une fabrique, dont l'occupation régulière consiste à s'occuper des écritures. Par contre, le reste du personnel, qui ne se trouve pas dans le même cas, doit être placé sous le régime de la loi, comme faisant partie de l'ensemble de la fabrique. Si donc les employés de ces deux catégories travaillent ensemble dans un local commun, on doit y afficher le règlement de fabrique, bien qu'il ne soit obligatoire que pour la deuxième catégorie d'employés, et en permettre l'accès aux autorités de surveillance, lesquelles, toutefois, n'ont pas à s'occuper du personnel de comptoir [3]),

CF. le 15 mai 1888, F. f. 1889 II 140; 1903 II 481 (fabrique Emmelius et Ashauer).

2257. I. Il est arrivé que, dans des moulins, [4]) on a fait entrer des ouvriers (par exemple le fils du propriétaire, le contre-maître) dans

---

[1]) Cf. nos 2233, 2237, 2238, 2240.
[2]) Cf. aussi no 2238.
[3]) Cf. aussi no 2200.
[4]) Cf. aussi no 2330.

la raison de la maison, croyant réduire par là le nombre des ouvriers à deux au maximum. Le Département fédéral de l'Industrie a décidé néanmoins, le 26 décembre 1888, que ces établissements seraient soumis à la LF., parce que tout portait à croire que l'on n'avait formé une société que dans le but d'éluder la loi. F. f. 1889 II 141.

II. De temps à autre, l'on essaie de se soustraire à la LF. sur les fabriques en remettant à bail des établissements industriels ou des parties d'établissements de ce genre. En pareil cas, l'autorité n'entre en matière sur la requête tendant à la radiation d'un établissement du registre des fabriques que lorsque la maison justifie d'un contrat de bail écrit et établit que ce bail n'est pas simplement provisoire ou passager. F. f. 1894 I 424, Commentaire de 1900, p. 43.

V. Le règlement de fabrique et le contrat de travail[1]).

Cf. LF. sur les fabriques, art. 7–10, LF. sur la responsabilité civile, du 25 juin 1881, art. 9—11, et LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, art. 9.

2258. Il résulte clairement du texte de l'art. 8, al. 1er, de la LF. sur les fabriques que le règlement de fabrique, tel que le prévoit la loi, a un caractère absolument individuel ; étant par son origine et sa matière en connexité intime et caractéristique avec l'établissement pour lequel il a été créé, il est l'expression fidèle des conditions particulières de son exploitation. Le fabricant peut, il est vrai, de son propre chef ou grâce à une influence étrangère, introduire un règlement de fabrique érigé en quelque sorte par les intéressés en règlement modèle ou normal pour toute une branche d'industrie (broderies, minoteries, brasseries, etc.), mais la disposition légale précitée et la notion qu'elle donne du règlement de fabrique ne permettent à personne de l'y astreindre d'office.

Une contrainte en ce sens ne peut pas non plus être justifiee par la prescription contenue à l'art. 8, al. 4 de la loi, même si l'on suppose l'existence du cas prévu par cette prescription. En parlant de la revision d'un règlement de fabrique, la loi n'entend apparemment pas dire sa suppression absolue et son remplacement en toute forme par la teneur donnée d'un règlement normal stéréotypé, mais bien seulement la modification des points qui ont besoin d'être revisés. CF. le 29 juin 1888, F. f. 1889 II 148.

[1]) Cf. aussi § VI, VII; nos 213, 2192, 2223, 2238, 2283, 2306, 2311.

2259. Aux termes de l'art. 8, al. 2 de la LF. sur les fabriques, le gouvernement cantonal appelé à sanctionner un règlement de fabrique ne doit pas le faire avant qu'on ait fourni aux ouvriers l'occasion de se prononcer à l'égard de ce règlement. Il est donc désirable que les autorités cantonales exigent la signature des ouvriers sur le projet du règlement de fabrique qui leur est soumis. Cependant, le CF. n'a pas, de par la loi, le droit de les contraindre à employer ce moyen de contrôle si efficace. Cf. F. f. 1898 II 42, Commentaire de 1900, p. 160.

2260. Meier & Cie, imprimeurs à Schaffhouse, ont installé dans leurs bureaux un appareil leur permettant de contrôler l'entrée et la sortie de leurs ouvriers ; en arrivant, chaque ouvrier doit ôter d'un grand tableau une tablette à son nom et l'y replacer, quand il quitte le travail. L'un d'eux s'est plaint de cette mesure à la direction de police cantonale, alléguant que, n'étant pas prévue dans le règlement de l'imprimerie Meier approuvé par le Conseil d'Etat le 8 janvier 1896, elle constituait une infraction à la loi sur les fabriques. La direction jugea que la plainte était fondée et déclara la mesure en question illégale.

Meier & Cie en ont appelé de cette décision au CF., qui a écarté leur recours, par arrêté du 14 juin 1887. Considérants :

L'art. 8 de la loi fédérale concernant le travail dans les fabriques exige que les modifications au règlement de fabrique soient soumises à l'approbation du gouvernement cantonal. Il est clair que cette prescription s'applique également aux mesures d'exécution, quand, sous ce titre, on apporte au règlement des changements importants.

Le 2me alinéa de ce même art. 8 donne aux ouvriers le droit d'émettre leur opinion sur les prescriptions qui les concernent. Ils ont donc le même droit à l'égard des changements introduits sous le nom de mesures d'exécution, et c'est d'une mesure de ce genre que, de l'aveu des recourants, il s'agit dans l'espèce. Le plus souvent, il est vrai, les ouvriers ne réclament pas contre un changement insignifiant, et même des mesures d'exécution plus importantes peuvent être modifiées, sans qu'il soit besoin d'une approbation expresse, quand tout le monde s'accorde à les admettre et qu'elles n'enfreignent aucune disposition légale ; l'ouvrier, toutefois, n'en conserve pas moins le droit de réclamer.

La mesure d'exécution dont il s'agit ici rend le contrôle plus rigoureux, l'on doit le reconnaître, surtout si on la rapproche du

§ 5 du « règlement de la maison » (amendes pour retards). Elle est appliquée sans doute en bien des endroits, mais il faut la considérer comme une prescription de la police des fabriques dont on ne saurait dire qu'elle n'a qu'une importance secondaire.

Dès lors, les ouvriers de l'imprimerie en cause ont le droit d'exiger que cette innovation soit soumise à l'approbation du Conseil d'Etat. F. f. 1897 III 539. Commentaire de 1900, p. 158.

2261. Si un règlement de fabrique renferme une disposition contraire à la loi ou qui puisse être considérée comme permettant une violation de la loi, le tribunal n'est pas tenu de la prendre en considération, alors même qu'elle aurait obtenu l'approbation du gouvernement cantonal prescrite par la loi. Il peut arriver, en effet, qu'une disposition inadmissible ou ambiguë échappe à l'attention de l'autorité chargée de l'examiner, mais il est clair que, dans les cas de ce genre, ce n'est pas le règlement de fabrique qui fait loi, car la loi est au-dessus du règlement et ne peut pas être mise hors de vigueur par ce dernier.

Arr. du CF. du 31 juillet 1888, annulant un jugement de la cour d'appel d'Appenzell Rh.-Ext, du 26 mars 1888. La disposition d'un règlement de fabrique portant que: « la journée de travail est de 11 heures. La veille des dimanches et des jours fériés, le travail ordinaire dans la fabrique cesse une heure plus tôt », avait été interprétée par ce tribunal dans ce sens que « les travaux de nettoyage n'étaient pas compris dans le travail ordinaire de fabrique ». En même temps, le CF. a chargé le gouvernement appenzellois de veiller à ce que la disposition précitée du règlement de fabrique soit modifiée[1]; cf. LF. sur les fabriques, art. 8. al. 4, F. f. 1888 III 769; 1889 III 206, Commentaire de 1900, p. 156; cf. aussi infra p. 201, 202.

2262. Le règlement de fabrique est obligatoire aussi bien pour le patron que pour l'ouvrier et ne lie pas seulement et exclusivement ce dernier. Sans être contraire à la loi, il est conforme à l'équité de dire que, si le règlement menace l'ouvrier de la perte du décompte en cas de sortie illégale, il stipule aussi l'obligation du patron de payer des dommages-intérêts en cas de renvoi illégal de l'ouvrier. Du reste, comme c'est au juge qu'il appartient de prononcer, en cas de litige, sur les dommages-intérêts auxquels a droit l'une ou l'autre des parties[2], l'insertion, dans les règlements de fabrique, de dispositions sur cette matière n'a que peu de valeur. CF. dans F. f. 1889 II 150.

[1]) Cf. supra no 2190.
[2]) Cf.. LF. sur les fabriques, art. 9, al. 2.

2263. Le règlement de fabrique de la filature de coton Emmenhof, à Derendingen, contient, entre autres, les dispositions que voici :

a. « A moins qu'une convention écrite n'en décide autrement, le contrat intervenu entre le fabricant et l'ouvrier peut prendre fin après un avertissement de 4 semaines, dont chaque partie peut prendre l'initiative à sa convenance..... »

b. « La direction ou son représentant peut renvoyer immédiatement, sans paiement de la retenue, l'ouvrier qui commet l'une des fautes ci-après spécifiées..... »

Le Conseil d'Etat du canton de Soleure a approuvé le règlement de fabrique de cette filature, à la condition : *a.* que le délai de résiliation fût de 14 jours et non de 4 semaines, et *b.* que les mots : *sans paiement de la retenue,* fussent retranchés.

Le recours de la filature de coton Emmenhof, à Derendingen, contre cette décision du gouvernement soleurois a été écarté par le CF., le 1er octobre 1897.

Motifs :

Ad a. L'art. 9 de la LF. concernant le travail dans les fabriques porte que, « A moins qu'une convention écrite n'en décide autrement, le contrat intervenu entre le fabricant et l'ouvrier peut prendre fin après un avertissement de 14 jours au moins, dont chaque partie peut prendre l'initiative le jour de paie ou le samedi ». La loi prévoit, pour la résiliation du contrat de louage de services, un délai d'avertissement de 14 jours au minimum, à moins que, par une convention écrite, les parties ne fixent un délai plus long ou moins long. Par conséquent, l'une des deux parties ne saurait prolonger de son chef le délai de résiliation avec cette conséquence que l'autre partie doive accepter cette prolongation sans pouvoir faire usage du délai légal de 14 jours. En pareil cas, l'autre partie n'aurait plus la faculté de « pouvoir, » comme le lui garantit la loi, « mettre fin au contrat, après un avertissement de quatorze jours ».

La LF. sur les fabriques ne permet pas aux patrons de prolonger unilatéralement le délai de résiliation de 14 jours ; cela ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une convention écrite entre les parties, et c'est au juge qu'il appartient de décider, dans chaque cas particulier, ce qu'il faut considérer comme convention écrite, dans le sens de l'art. 9 de la loi.

Le Conseil d'Etat du canton de Soleure a donc agi en parfaite conformité des dispositions légales en décidant que, dans le règlement de fabrique de la filature Emmenhof, le délai de résiliation, fixé à 4 semaines, devait être remplacé par un délai de 14 jours.

Ad b. Le § 18 du règlement de fabrique de cet établissement énumère une série de fautes qui autorisent le patron à renvoyer immédiatement l'ouvrier coupable. Si le patron revendique, en outre, le droit de ne pas payer la retenue, l'ouvrier se trouve, vis-à-vis de lui, dans une situation désavantageuse. L'art 9, 2e alinéa, de la loi dit expressément que :

« Les contestations qui pourraient s'élever au sujet de la résiliation réciproque du contrat ou au sujet d'autres points de ce contrat seront tranchées par le juge compétent. »

C'est donc au juge de décider si le patron a le droit ou non de faire cette retenue. En règle générale, le patron ne peut faire de retenue que lorsque l'ouvrier abandonne la fabrique sans avertissement. Le gouvernement cantonal a donc agi très correctement en refusant d'admettre dans le règlement de fabrique le passage en question. F. f. 1897 IV 404, Commentaire de 1900, p. 163, 174.

2264. Le propriétaire d'une exploitation industrielle avait l'intention d'introduire dans son règlement de fabrique la disposition que voici :

> En ce qui concerne les manœuvres, aucun avertissement réciproque ne sera donné, de sorte qu'il peuvent être congédiés le soir même.

Son intention était de rendre ainsi superflue, dans chaque cas concret la « convention écrite » que prescrit l'art. 9 de la LF. sur les fabriques.

Cette prétention a été déclarée inadmissible. En établissant une différence entre les *ouvriers* et les *manœuvres* et en supprimant, dans son règlement de fabrique, un délai d'avertissement pour cette dernière catégorie d'employés, le patron oublie que la loi sur les fabriques ne reconnaît pas cette différence et qu'elle ne parle que des *ouvriers* en général. Au surplus, le règlement de fabrique n'a jamais été considéré comme une *convention écrite,* dans le sens de l'article 9 de la loi fédérale sur les fabriques. La convention écrite qu'exige cet article permet seule au propriétaire de l'établissement industriel de supprimer, en tant qu'il le juge nécessaire, le délai d'avertissement

de 14 jours prévu par la loi comme délai minimum. Du moment donc que la loi sur les fabriques fixe un délai déterminé pour l'avertissement, ce serait évidemment y porter atteinte que de dire dans un règlement de fabrique qu'il n'existe pas d'avertissement pour une certaine catégorie d'ouvriers.

Dép. féd. de l'Industrie, le 19 sept. 1896, F. f. 1897 II 203.

2265. L'article 6 du règlement de fabrique de la fabrique de machines Benninger & Cie, à Utzwyl, renfermait la disposition que voici :

> Un délai de résiliation réciproque d'une semaine est admis comme règle ; la dénonciation ne peut se faire qu'un samedi, sous peine de perte du décompte, etc.

Le département de police du canton de St-Gall ayant décidé que les mots : « Un délai de résiliation réciproque », devaient être suivis de ceux-ci : « après convention écrite », la fabrique de machines recourut contre cette décision, mais son recours a été écarté par le CF., comme non fondé, le 30 septembre 1898.

Motifs :

Par sa jurisprudence en matière d'application de l'art. 9 de la LF. sur les fabriques, le CF. a établi que « la loi ne permet pas au patron de prolonger unilatéralement le délai de résiliation de quatorze jours; cela ne pourrait avoir lieu que par le fait d'une convention écrite entre les parties. Il va de soi que cela signifie également que le patron ne peut pas non plus raccourcir unilatéralement le délai de résiliation de quatorze jours.

Il est incontestable qu'un délai de résiliation de huit jours est admissible ; toutefois, le règlement de fabrique ne peut pas le fixer unilatéralement ; pour que ce délai soit valable, il faut qu'il soit consacré par la convention écrite que prescrit la loi. Si le règlement de fabrique prévoit un délai de résiliation plus court que le délai légal, sans mentionner la condition d'une convention spéciale écrite, l'ouvrier qui ne connaît pas la loi peut avoir l'idée que ce délai raccourci est valable sans autre arrangement. La recourante admet bien que la convention écrite est nécessaire pour un délai de résiliation d'une semaine, mais elle se refuse à inscrire cette disposition dans son règlement de fabrique. Mais la nécessité d'insérer cette adjonction résulte des observations qui précèdent ; elle ressort aussi de l'art. 7 de la loi précitée, qui dit que :

Les fabricants sont tenus d'établir un règlement sur . . . . . .
les conditions d'admission et de sortie . . . .

Pour que ces conditions soient complètes, il est clair qu'elles doivent mentionner la convention écrite prescrite pour un délai de résiliation abrégé. F. f. 1898 IV 107.

2266. Le 28 décembre 1899, le Département fédéral de l'Industrie a informé un fabricant que le gouvernement cantonal avait jugé avec raison incompatible avec l'art. 9, alinéa 2 de la LF. sur les fabriques l'adjonction qu'il désirait apporter à son *règlement de fabrique* et qui introduisait une *indemnité réciproque* équivalant au salaire de deux semaines, en cas de renvoi ou de départ sans dénonciation préalable. Aux termes de cette disposition légale, c'est le juge qui doit trancher les différends concernant l'avertissement réciproque, et prononcer en même temps sur les actions en indemnité résultant de l'inobservation de la clause relative à l'avertissement. S'il pouvait être question d'une « obligation unilatérale », ce ne serait qu'en défaveur de l'ouvrier, attendu que la LF. sur les fabriques, art. 10, confère à l'employeur le droit de retenir le salaire de 6 journées de travail en garantie de l'observation des dispositions concernant la dénonciation. F. f. 1900 I 776.

2267. Si le salaire d'un ouvrier de fabrique est variable, il doit en être de même du maximum de l'amende qu'un règlement de fabrique peut établir (la moitié du salaire journalier de l'ouvrier en faute, art. 7, al. 2, de la LF.). C'est pourquoi le règlement de fabrique ne doit pas exprimer en chiffres précis les amendes qui se meuvent autour de la limite maxima ; car, s'il le faisait, ces amendes pourraient facilement dépasser le maximum permis par la loi.

Dès lors, le CF. a déclaré fondée, le 29 juin 1888, l'exigence d'un gouvernement cantonal, qui demandait la modification d'une disposition du règlement de fabrique pour les ateliers de broderies. La prescription incriminée portait que « les arrivées tardives et les absences non justifiées sont frappées d'une amende de 10 centimes par heure et d'un franc par demi-journée ». Le gouvernement cantonal voulait que l'amende pour une absence ne fût plus arrêtée à la somme fixe d'un franc, le salaire journalier d'une enfileuse pouvant facilement tomber au-dessous de deux francs. Recours Guyer et consorts. F. f. 1889 II 146.

2268. Le 9 avril 1889, A. Spörry, à Baden, a été condamné par le tribunal du district de Baden à 200 francs d'amende et aux frais pour contravention à l'art. 7 de la LF. sur les fabriques. Le recours adressé par lui au CF. contre ce jugement a été écarté comme non fondé par cette autorité, le 13 avril 1891. Spörry soutenait qu'il avait le droit de punir ses ouvriers par des retenues en espèces pour cause de retard, de sortie non motivée ou de chômage inexcusé et que ces punitions ne pouvaient pas être considérées comme des amendes proprement dites, mais bien comme une espèce de dommages-intérêts de la part de l'ouvrier envers son patron.

Le CF. a déclaré que cette prétention était inadmissible

Motifs :

Aux termes du règlement de fabrique du recourant lui-même, les retenues en espèces prélevées par lui doivent être considérées, ainsi que partout ailleurs, comme des amendes d'ordre ; or, d'après la LF., le produit de ces amendes doit être employé dans l'intérêt des ouvriers et non dans celui du patron. Suivant la manière de voir de Spörry, presque toutes les amendes devraient être versées, à titre de dommages-intérêts, dans la caisse du patron, ce qui n'est certainement pas dans l'esprit de la LF. Celle-ci fixe, pour les amendes, certaines limites dans le cadre desquelles le patron peut les dicter à sa volonté. Il est, par contre, dans la notion même des dommages-intérêts que l'on ne peut les imposer unilatéralement et qu'il faut bien plutôt les demander au juge. F. f. 1891 II 278, Commentaire de 1900, p. 144.

2269. Les règlements de fabrique de divers meuniers renferment la disposition suivante :

> Tout ouvrier employé dans mon moulin est assuré contre les accidents. Chaque ouvrier doit payer la moitié du montant de la prime d'assurance. Demeure réservée la responsabilité légale du fabricant.

Par arrêté du 6 juin 1888, le CF. a décidé que la seconde phrase (Chaque ouvrier doit payer la moitié du montant de la prime d'assurance) devait être supprimée. Motifs :

Aux termes de l'art. 10 de la LF. sur le travail dans les fabriques, il est interdit de faire, sur le salaire des ouvriers, une retenue pour un but spécial, si cette retenue ne résulte pas d'une convention entre l'ouvrier et le patron. D'après le message du CF. du 6 décembre 1875, les institutions telles que les caisses de secours, d'assu-

rance, d'épargne, etc., sont comprises parmi les buts spéciaux dont parle cet article.

Or, si un règlement de fabrique impose à l'ouvrier une contribution déterminée aux frais de l'assurance contre les accidents, cette prescription est en contradiction directe avec la disposition précitée de la loi. En effet, le règlement de fabrique, alors même qu'il a été reconnu et signé par l'ouvrier, ne peut pas être considéré comme équivalant à la convention réciproque exigée par la loi. Celle-ci entend évidemment un contrat spécial, et non pas un règlement tel que celui de fabrique, qui renferme toute une série de prescriptions et avec lequel l'ouvrier se trouve placé devant l'alternative ou bien de se soumettre à toutes ces prescriptions ou bien de renoncer à son emploi. La loi a voulu protéger autant que possible l'ouvrier contre toute contrainte exercée sur lui en ce qui concerne ces retenues pour un but spécial ; il ne serait aucunement dans l'esprit de cette tendance de considérer la reconnaissance ou la signature du règlement de fabrique comme constituant la convention exigée. On aurait lieu de craindre, en effet, que, dans les conditions extérieures de cette reconnaissance, qui constituent quelquefois une véritable contrainte exercée sur l'ouvrier, la libre volonté de celui-ci ne soit entravée au point de disparaître, ce qui est loin d'être le cas dans la même mesure lorsqu'on lui demande de signer un arrangement sur une question spéciale et qu'on doit conclure à ce sujet une convention particulière avec lui.

A vrai dire, l'art. 9 de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881, [1]) prévoit (sans la prescrire) la participation de l'ouvrier aux frais de l'assurance contre les accidents ; mais cela n'est point en contradiction avec l'art. 10 de la LF. sur le travail dans les fabriques ; cette participation n'est évidemment prévue que dans le cas où elle a été convenue et à la condition tacite que l'on ait observé la prescription de l'art. 10 précité.

Il ne résulte pas non plus de la disposition susmentionnée du règlement de fabrique que l'assurance embrasse tous les accidents, dans le sens de la prescription de l'art. 9, al. 3, de la LF. du 25 juin 1881 ; elle est, tout au moins, peu claire sous ce rapport et l'on doit la déclarer inadmissible, ne fût-ce que pour ce seul motif.

F. f. 1888 III 631 ; 1889 II 146.

---

[1]) Cf. sur ce point *Chr. Burckhardt,* Versicherung in Haftpflichtfällen, dans la Revue de droit suisse, n. S. X p. 1–25 ; Rapport annuel du bureau féd. des assurances, 1895, p. LXXVII.

2270. A. Spörry, propriétaire de filature, à Baden, avait fait subir une revision à son règlement de fabrique et y avait introduit les dispositions suivantes :

§ 14. Tous les ouvriers sont assurés contre les accidents.

Les primes sont payées pour une moitié par le produit des amendes, pour l'autre moitié par le patron.

§ 17. Si un ouvrier quitte l'établissement sans résiliation du contrat, il perd le salaire des 6 dernières journées (décompte).

§ 12. La même amende est infligée aux ouvriers qui, sans l'avoir annoncé au surveillant, ne se rendent pas à l'ouvrage un jour de fête confessionnelle.

Le 23 octobre 1895, la direction de l'intérieur du canton d'Argovie a décidé que ces articles devaient être modifiés comme suit :

a. Le 2e alinéa du § 14 devra être remplacé par la disposition suivante : « Il sera tenu un compte spécifié de la provenance et du chiffre des amendes. Leur montant sera versé à la caisse de secours en cas de maladie ; »

b. Le § 17 recevra l'adjonction suivante : « Les 5 premiers jours sont considérés comme temps d'essai, pendant lequel un ouvrier peut quitter l'établissement ou être congédié sans avertissement préalable. »

Saisi par Spörry d'un recours contre cette décision, le CF. a déclaré, le 25 juin 1896, que les dispositions incriminées du règlement de fabrique du recourant étaient parfaitement admissibles et il a annulé le prononcé de l'autorité cantonale.

Considérants :

1. Le § 14 incriminé du règlement de fabrique de Spörry n'est pas contraire à l'art. 7, 3e alinéa, de la LF. concernant le travail dans les fabriques, ainsi conçu :

« Le produit des amendes doit être employé dans l'intérêt des ouvriers, et particulièrement consacré à des caisses de secours. »

D'après l'art. 9 de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881, lorsque l'ouvrier est assuré auprès d'une caisse de secours contre les accidents ou auprès d'une institution semblable et que le fabricant a contribué à l'acquisition de ce droit, les sommes payées par ces institutions au blessé sont en totalité déduites de l'indemnité que doit payer le fabricant, si la participation de ce dernier n'a pas été inférieure à la moitié des primes versées. Le fabricant n'a droit à cette déduction que lorsque l'assurance à laquelle il contribue comprend tous les accidents et toutes les maladies.

Or Spörry s'engage, dans son règlement de fabrique, à assurer ses ouvriers contre les accidents et à payer lui-même au moins la moitié du montant des primes. S'il le fait, et qu'en même temps il tienne compte du 3e alinéa de l'article 9 de la loi précitée, il se met au bénéfice de cet article 9. En affectant les amendes au paiement total ou partiel de l'autre moitié de la prime, ce n'est pas sa situation qu'il améliore, mais bien celle de ses ouvriers, qui ont d'autant moins à contribuer directement à l'assurance, et pour lesquels il est, du reste, avantageux d'être assurés contre tout accident professionnel.

Ainsi donc, l'emploi que Spörry se propose de donner au produit des amendes n'est pas en contradiction avec l'article 7, 3e alinéa, de la loi sur les fabriques, et il convient de relever particulièrement le fait que la dernière partie de cet alinéa : « et particulièrement consacré à des caisses de secours » n'a pas le sens d'une restriction du droit de disposition, mais bien celui d'un exemple, d'une recommandation. Et si la disposition, prévue dans l'ancien règlement de fabrique, d'après laquelle le produit des amendes devait être versé à la caisse de secours de la fabrique, est considérée comme un motif d'opposition au nouveau règlement, il faut répondre à cette objection que, par la suppression de l'ancien règlement, le fabricant acquiert la faculté d'introduire des modifications, pourvu qu'elles ne soient pas contraires à la loi; il lui est permis de prendre d'autres dispositions relativement à l'emploi du produit des amendes, et d'ailleurs cet emploi ne relève que de lui-même [1]).

Contre le § 14, alinéa 2, du nouveau règlement de fabrique, on ne peut pas non plus invoquer l'art. 10, alinéa 4, de la loi sur les fabriques, d'après lequel il est interdit de faire, sur le salaire des ouvriers, une retenue pour un but spécial, si cette retenue ne résulte pas d'une convention entre l'ouvrier et le patron, car les amendes ne font pas partie d'un salaire; l'ouvrier ne peut exiger qu'elles lui soient délivrées; le patron peut, au contraire, en disposer, et la loi lui prescrit seulement au bénéfice de qui il doit en disposer. Spörry peut donc, même sans l'assentiment des ouvriers, les affecter au paiement d'une moitié de la prime.

[1]) Cf. Arr. TF. 1887, XIII p. 215.

2. D'après les constatations faites par l'inspecteur des fabriques et l'autorité locale, Spörry exerçait sans ménagement son droit de résiliation, ce qui a donné lieu à des plaintes nombreuses, notamment de la part d'ouvriers nouvellement engagés. C'est pourquoi l'autorité cantonale voulait l'engager à introduire, au § 17 de son règlement de fabrique, la disposition d'après laquelle les 14 premiers jours de service devaient être considérés comme temps d'essai, pendant lequel l'employé peut s'en aller ou être congédié sans avertissement.

L'autorité cantonale croit pouvoir puiser le droit d'exiger cette adjonction dans l'article 8, alinéa 4, de la loi sur les fabriques, de la teneur suivante :

Si l'application du règlement de fabrique donne lieu à des abus, le gouvernement cantonal peut en ordonner la revision.

A ce propos, c'est à tort qu'elle invoque ici l'art. 344 du Code fédéral des obligations. Cet article, qui, du reste, prévoit, pendant le temps d'essai, un « avertissement de trois jours au moins », ne se rapporte qu'aux « ouvriers ou domestiques »; son application ne peut s'étendre aux ouvriers de fabrique (voir aussi l'art. 349, chiffre 2 du code des obligations). Pour ces derniers, le terme de résiliation est fixé par l'art. 9 de la loi sur les fabriques à 14 jours, « à moins qu'une convention écrite n'en décide autrement ». Ensuite de cette disposition, non seulement un temps d'essai avec avertissement à bref délai n'est pas nécessaire, mais il est même permis aux parties d'introduire, pour toute la durée du louage de services, un délai d'avertissement supérieur à 14 jours. En admettant ce terme de 14 jours, Spörry n'a fait que se conformer à la loi, comme règle à suivre en cas de doute. Une autorité administrative ne peut avoir le droit d'imposer à la liberté des contrats des limites plus étroites que celle que trace la loi même.

A vrai dire, l'art. 8, alinéa 4, de la loi sur les fabriques reconnaît aux gouvernements cantonaux le droit d'ordonner la revision des règlements de fabrique dont l'application donne lieu à des abus. Mais la revision par l'autorité cantonale ne peut avoir pour objet chaque disposition d'un règlement de fabrique, elle ne peut viser que celles qui, directement ou indirectement, sont en opposition avec la loi. Un gouvernement cantonal ne peut nullement supprimer, à son gré et sans tenir compte de sa légalité, une disposition quelconque d'un règlement de fabrique qui pourrait être préjudiciable aux

ouvriers; il ne peut, bien au contraire, ordonner la revision d'un règlement de fabrique qu'en se fondant sur la loi et sur son application.

Le gouvernement cantonal tomberait dans l'arbitraire s'il voulait aller plus loin, et modifier selon son bon plaisir, et sur la proposition de l'inspectorat fédéral des fabriques, ou sans le préavis de cette autorité, des prescriptions réglementaires, par le seul motif que, d'après les expériences faites et, dans l'espèce, peut-être en considération de la personne du fabricant, elles ont été appliquées au détriment des ouvriers, alors que, dans d'autres circonstances, elles n'ont rencontré aucune opposition.

L'introduction d'un temps d'essai de 14 jours peut être pour les ouvriers un bienfait et les protéger contre l'arbitraire et les procédés peu équitables. Mais, il n'appartient qu'au législateur de contraindre les parties à introduire cette clause dans le contrat de louage de services. Spörry ne peut donc, d'après la législation en vigueur, être contraint d'introduire, dans son règlement de fabrique, la disposition qu'on veut lui imposer, concernant le temps d'essai.

F. f. 1896 III 753, Commentaire de 1900, p. 149, 171.

2271. Saisi, par les ouvriers d'une fabrique de meubles, d'un recours concernant le montant de la participation requise des ouvriers au paiement des primes de l'assurance contre les accidents, le CF. a décidé ce qui suit, le 27 février 1894 :

Les ouvriers de la fabrique de meubles consentent, en principe, à contribuer aux primes d'assurances contre les accidents et ne sont en désaccord avec le chef de l'établissement que relativement au taux et au mode de paiement de leur quote-part. Ce mode est particulièrement de nature à justifier l'intervention des autorités. Si, au lieu de prélever les cotisations des ouvriers (qui, à partir du 1er avril 1893, s'élevaient au 4 % du salaire) d'un jour de paie à l'autre, le chef de l'établissement retient arbitrairement dans des termes de 1, 2 ou 3 mois un montant approximatif de 1 franc par mois et ne présente un compte définitif qu'au bout de l'année, il est évident que ces retenues, assez fortes et faites en une seule fois pour compenser la valeur de la cotisation, amènent l'ouvrier à supposer qu'il paie trop, ou que peut-être il paie la part due par des ouvriers sortis dans le courant de l'année. Pareil mode de procéder est contraire au sens et à l'esprit de la loi, et l'on doit exiger que l'employeur

calcule exactement le taux de la prime qui incombe à l'ouvrier et qui, d'après la pratique en cours, ne peut s'élever qu'à la moitié de la valeur totale de la prime, et qu'il la prélève régulièrement aux jours de paie.

Cf. LF. sur les fabriques, art. 10, al. 4; LF. sur la responsabilité civile, de 1881, art. 9; F. f. 1895 I 714—715.

2272. Par arrêté du 22 mars 1900, le gouvernement zurichois a décidé d'annuler les prescriptions suivantes d'un « règlement intérieur de fabrique (« Hausordnung ») édicté par un institut artistique :

§ 8, alinéa 2 : « L'employeur est libre de fermer les portes de la cour au moment où l'heure d'entrée dans les locaux de travail a commencé. Il n'est pas tenu, à l'égard de ceux qui arrivent trop tard, d'effectuer la diminution de salaire prévue au § 10, mais, s'il préfère agir ainsi, il peut refuser temporairement d'admettre au travail ceux qui se présentent tardivement. Ce refus d'admission ne doit, en aucun cas, durer plus d'une demi-journée et il sera limité, dans la règle, à 1 ou 2 heures ».

§ 28 : « Lorsque des objets sont emportés de l'établissement, qu'ils soient enveloppés dans du papier ou autrement, et même s'ils se trouvent dans des corbeilles, l'employeur est en droit de se les faire exhiber par le porteur. »

§ 70 : ... « Les personnes qui entreprennent des travaux de ce genre ont à s'assurer que la broche de sûreté est fixée. L'ouvrier qui n'agirait pas ainsi serait, en cas de lésions, responsable d'une faute personnelle dans le sens de l'art. 2 de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881.

Les personnes qui éloignent la broche de sûreté, sans s'être assurées qu'il ne peut en résulter de lésions pour un tiers, sont responsables des suites de l'accident qui pourrait se produire, conformément à l'art. 4 de la loi précitée.

Saisi d'un recours contre cette décision, le CF., par arrêté du 7 juillet 1900, l'a déclaré fondé pour ce qui a trait au § 8, al. 2, première phrase, et non fondé pour ce qui concerne le § 8, al. 2, deuxième phrase, et le § 70. Il n'est pas entré en matière sur le recours à l'égard du § 28.

Considérants :

§ 8, alinéa 2, première phrase: Si la maison recourante veut revendiquer le droit de fermer les portes de son établissement au

moment où commence l'heure de l'entrée dans les locaux de travail, elle agit dans les limites de son droit, bien que son procédé paraisse étrange. L'art. 11 de la loi sur les fabriques fixe la durée normale de travail à 11 heures au maximum par jour et à 10 heures la veille des dimanches et jours fériés. Le « règlement intérieur » ne prévoit aucune prolongation de la durée légale de travail, car le § 6 limite cette durée à 57 ou 54 heures par semaine, bien qu'il ajoute expressément : « en outre, l' « entrée » est calculée deux fois par jour à raison de 5 minutes ». Donc, même en additionnant le temps nécessaire à l'entrée, la durée légale de travail n'est pas dépassée et les autorités n'ont aucun droit de réclamer la suppression du passage qui s'y rapporte dans le « règlement intérieur ».

§ 8, alinéa 2, deuxième phrase : Cette disposition reconnaît au propriétaire de fabrique le droit d'exclure du travail, pour une demi-journée au plus, l'ouvrier en retard. Une disposition de ce genre ne saurait être considérée comme amende (art. 7, alinéa 2 de la loi sur les fabriques) ; elle signifie, au contraire, une abrogation partielle du contrat de travail qui existe entre les parties et en vertu duquel l'ouvrier est en droit de travailler. Cette suspension des effets du contrat a lieu en vertu d'une disposition unilatérale de l'employeur ; elle s'étend à une demi-journée, bien que le patron ne puisse la fonder sur la loi, mais uniquement sur le « règlement intérieur », qui est, lui aussi, un acte émanant de l'employeur seul.

Une semblable prérogative en mains du patron est en contradiction manifeste avec l'art. 9, alinéa 2, de la loi sur les fabriques, qui soumet à la décision du juge compétent les contestations pouvant s'élever au sujet de la résiliation réciproque du contrat ou au sujet de n'importe quel autre point de ce contrat.

L'un des contractants ne peut donc modifier unilatéralement le contrat de travail et le transformer, même sur un seul point, selon son bon plaisir ou conformément à ses intérêts. Le règlement de fabrique lie les deux parties (article 8, alinéa 3 de la loi sur les fabriques).

Dans son arrêté du 31 juillet 1888, le CF. a déclaré, il est vrai, que, lorsqu'un règlement de fabrique contient une disposition contraire à la loi ou qui pourrait être comprise comme impliquant une violation des dispositions légales, le juge n'est pas lié par ce règlement, même s'il a reçu du gouvernement cantonal l'homologation

prescrite[1]). Il est cependant préférable de ne pas introduire une disposition semblable dans le règlement de fabrique, car elle peut induire en erreur le patron comme l'ouvrier : le premier peut croire qu'il lui est loisible de l'appliquer de la façon qu'il juge bonne et le second s'imagine qu'elle le lie.

§ 28 : Le Conseil d'Etat zurichois a décidé d'annuler le § 28 du « règlement intérieur », en se fondant sur ses arrêtés du 18 février et du 14 décembre 1878, qui disposent que : « L'obligation imposée aux ouvriers de se soumettre, en cas de soupçon de vol, à une visite personnelle doit être annulée comme contraire aux §§ 760, 822 et suivants de la loi sur l'organisation judiciaire ».

A ce sujet, l'on remarquera que la LF. concernant le travail dans les fabriques ne contient nulle part des dispositions interdisant au fabricant de réclamer des ouvriers l'exhibition des objets qu'ils emportent. Il semble aussi que le dit § 28 n'est pas en contradiction avec les dispositions mentionnées plus haut et contenues aux §§ 760, 822 et suivants de la loi cantonale sur l'organisation judiciaire. Quoiqu'il en soit, cette interprétation du droit cantonal ne rentre pas dans les attributions du CF. Il est permis toutefois d'ajouter que la disposition incriminée doit en elle-même faire une impression étrange et que, jusqu'ici, il n'en existe pas de semblable dans d'autres maisons où des soustractions d'objets seraient encore beaucoup plus aisées.

§ 70 : La décision du Conseil d'Etat d'annuler le § 70 du « règlement intérieur » est absolument justifiée. L'article 10 de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881, dispose que :

> Les fabricants n'ont pas le droit, par des règlements ou publications, ou par des conventions conclues avec leurs employés et ouvriers, ou avec des tiers (...), de limiter ou d'exclure d'avance la responsabilité civile, telle qu'elle est réglée dans la présente loi. Toutes dispositions et conventions contraires sont sans valeur juridique.

Le § 70 du règlement intérieur ne saurait donc produire aucun effet juridique pour autant qu'il préjuge la question de la responsabilité civile en cas de mort ou de lésions corporelles. La disposition incriminée ne peut cependant être comprise dans un sens autre

[1]) Cf. n° 2261.

que celui-ci, c'est qu'on veut exercer une certaine influence sur les cas de responsabilité civile qui pourraient se présenter. La première phrase du § 70 cherche à résoudre la question de faute personnelle et la seconde a pour objet de fixer la responsabilité vis-à-vis de tiers en cas d'accident. Un règlement de fabrique ne peut remplir ce but et le § 70 du « règlement intérieur » est donc inadmissible [1]). F. f. 1901 I 607.

2273. A l'exception des art. 8 et 9, la LF. concernant le travail dans les fabriques ne renferme aucune prescription que l'ouvrier soit tenu d'observer par lui-même ; au contraire, ainsi que cela est dans la nature des choses et dans son rôle de loi protectrice des ouvriers, elle s'ocupe surtout des obligations des patrons. L'art. 8 astreint l'ouvrier à se soumettre au règlement de fabrique, une fois que celui-ci a été approuvé par l'autorité. A teneur de l'art 7 de la même loi, ce qui concerne la résiliation du contrat de services forme partie intégrante du règlement de fabrique, celui-ci devant renfermer « les conditions d'admission et de sortie ». En conséquence, l'inobservation du délai de résiliation implique une violation du règlement de fabrique. Or, en vertu de l'art. 8, al. 3, de la LF., l'ouvrier ne peut pas être traduit devant le tribunal de police pour des contraventions de ce genre.

Arr. du CF. du 22 déc. 1890, au sujet du recours de W. Matt et consorts contre un jugement du président du tribunal de police de Bâle-ville, du 26 déc. 1889, F. f. 1890 V 573; 1891 III 384, Commentaire de 1900, p. 162—170; nos 305, 2274.

2274. L'art. 9 de la loi sur le travail dans les fabriques n'a pas le caractère d'une prescription de police ; il est de nature purement civile ; il ne dispose que pour le cas où les patrons et les ouvriers n'ont pas fait d'autres conventions et où, par conséquent, c'est la loi qui forme contrat entre les parties. Sous certaines réserves, les parties peuvent fixer un délai quelconque pour la résiliation ; elles peuvent même faire abstraction de tout délai, ce qui rendrait absolument sans effet, en partie du moins, l'art. 9 indiqué. Cette manière exceptionnelle de traiter la question de la résiliation donne ainsi à supposer que le législateur n'a pas édicté l'art. 9 comme une prescription formelle de la police des fabriques, mais bien uniquement comme une règle fixant la manière dont la question

[1]) Cf. no 2372.

contractuelle de la résiliation doit être résolue. Quant au fait que la résiliation de la part du patron doit être traitée de la même façon que la dissolution d'un contrat quelconque de services ou de travail, cela résulte non seulement du préambule de l'art. 9, qui parle expressément d'un contrat, mais encore du 2me al. de ce même article, d'après lequel les contestations relatives à la résiliation (ou la non-résiliation) réciproque du contrat ou à d'autres points de ce contrat doivent être tranchées par le juge compétent, lequel ne peut être ici que le juge civil.

Sans doute, il peut paraître étrange que l'art. 19 de la LF. ne prescrive pas des pénalités uniformes pour toutes les contraventions à la loi, qu'elles soient commises par l'ouvrier ou par le patron. Mais cette différence de traitement à l'égard des contraventions se justifie complètement. Aux termes de l'art. 8, al. 3, de la LF., les contraventions au règlement de fabrique ne tombent sous le coup de la loi pénale que si elles sont le fait du fabricant. Lorsque c'est l'ouvrier qui manque au règlement, le patron peut le punir, non seulement en le renvoyant immédiatement, mais aussi en lui imposant une amende jusqu'à un certain maximum fixé par la loi. Or, si l'ouvrier devait encore rendre compte de ses actes devant le juge pénal, il aurait deux peines à encourir, tandis que le patron ne doit comparaître que devant un seul tribunal. C'est cette inégalité devant la loi que le législateur a voulu éviter.

La concordance entre la manière de voir exprimée ici et la pensée du législateur résulte aussi de la genèse de l'art. 19 de la LF. sur les fabriques. Dans le projet du CF., du 2 novembre 1875, l'art. 18, correspondant à l'art. 19 actuel, renfermait un 4me al. conçu comme suit :

> Les contestations en matière civile qui procèdent du contrat entre le fabricant et l'ouvrier (art. 9) ne peuvent donner lieu à aucune action pénale.

Si cet alinéa a été retranché, c'est uniquement parce que la commission du CN., dans son rapport du 24 mai 1876, avait proposé « la suppression du 3me al., ainsi que de l'alinéa suivant, qui renferme une disposition parfaitement superflue, selon nous ».

Par ces motifs, le CF. a déclaré fondé, le 22 décembre 1890, le recours de W. Matt et consorts, et a annulé le jugement du président du tribunal de police de Bâle-ville, du 26 décembre 1889.

W. Matt, conducteur de machines, et ses compagnons, compositeurs, avaient été condamnés par le président du tribunal de police de Bâle, pour avoir quitté leur travail sans avis préalable (à la suite d'une grève), à des amendes de 20 à 40 francs, en vertu des art. 9 et 19 de la LF. du 23 mars 1877 sur le travail dans les fabriques et du § 37 de la loi pénale de police de Bâle-Ville.

F. f. 1890 V 572, Commentaire de 1900, p. 166, n° **2273**.

2275. Par arrêté du 10 mai 1892, le CF. a écarté comme non fondé le recours de la maison Gantenbein & Cie, à Grabs (St-Gall), contre le refus du gouvernement cantonal de sanctionner certains points de son règlement de fabrique. Considérants :

1. Par le § 4 de leur règlement de fabrique, les recourants veulent interdire, pendant trois ans, aux ouvriers sortant de leur établissement (broderie à la navette, Schifflistickerei) d'entrer dans une maison où l'on fabrique l'article qui est leur spécialité ou un article analogue.

Pareille restriction imposée à l'ouvrier peut avoir pour lui une portée considérable ; dans la règle, on la statue en stipulant une clause pénale dans un contrat spécial. Une obligation pour l'ouvrier telle que celle que voudrait imposer la maison Gantenbein & Cie ne rentre pas dans un règlement de fabrique, qui ne doit que déterminer l'activité et la conduite de l'ouvrier aussi longtemps qu'il travaille dans l'établissement. Le règlement de fabrique n'est pas un contrat libre que l'on puisse étendre encore à volonté à d'autres objets. Lors même qu'il a été admis et signé par l'ouvrier, on ne peut pas lui reconnaître un caractère purement conventionnel.

2. Aux termes du § 4 du règlement, « tous les litiges qui surgiraient entre patrons et ouvriers, en application de ce règlement, seront tranchés définitivement et en dernière instance par un tribunal arbitral de trois personnes, à l'exclusion des tribunaux ordinaires ». « Ce tribunal sera composé d'un représentant de chacune des parties et d'un surarbitre nommé par le tribunal cantonal saint-gallois. Le greffier du tribunal de district, à Sargans, fonctionnera comme secrétaire. Il est interdit aux parties de se faire représenter devant le tribunal arbitral par des avocats ou des agents de droit. »

L'art. 9, al. 2 de la LF. sur les fabriques dispose ce qui suit :

Les contestations qui pourraient s'élever au sujet de la résiliation réciproque du contrat ou au sujet d'autres points de ce contrat seront tranchées par le juge compétent.

L'on ne peut guère considérer un tribunal arbitral comme tribunal compétent pour juger les contestations entre patron et ouvrier. Il faut entendre, par juge compétent, le juge civil ordinaire de l'Etat.

Or, si, dans leur règlement de fabrique, les recourants prévoient un tribunal arbitral et qu'ils excluent les tribunaux ordinaires, ils créent, par là, un ordre de choses qui, selon les cas, pourrait être, au plus haut degré, défavorable à l'ouvrier, et que la loi n'a pas voulu admettre. L'ouvrier peut être considérablement lésé, si on lui interdit de se faire représenter devant le tribunal, lui qui est tout à fait inexpérimenté en droit, ou qui peut être obligé de quitter la contrée.

Grâce à l'exclusion des tribunaux ordinaires, il pourrait parfaitement arriver que les plus graves contraventions à la loi ne parviennent pas à la connaissance des autorités et que l'action de celles-ci soit ainsi entravée.

F. f. 1892 III 146; 1893 II 168, Commentaire de 1900, p. 145.

2276. Dans sa séance du 29 juin 1888, le CF. a déclaré fondée l'exigence d'un gouvernement cantonal qui trouvait incomplète la disposition des règlements de fabriques de broderies portant que :

> Le brodeur est tenu de payer son enfileuse également le même jour ; le salaire est l'objet d'une convention entre le brodeur et l'enfileuse,

et qui demandait qu'on y ajoutât une clause déclarant que le fabricant est rendu garant du paiement exact du salaire à l'enfileuse. Motifs :

Si l'on veut que la loi soit effectivement et réellement exécutée dans les fabriques de broderies auxquelles elle s'applique, il faut apparemment que quelqu'un soit responsable de cette exécution ; cette personne sera, naturellement et dans l'esprit de la loi, le propriétaire même de la fabrique. C'est lui, et non ses tâcherons, les brodeurs, qui est responsable de l'observation des prescriptions légales concernant les heures de travail, l'âge des ouvriers, le travail des femmes enceintes, etc. S'il en était autrement, l'exécution de la loi deviendrait chose impossible, non seulement dans la broderie, mais aussi ailleurs, car il suffirait, pour la rendre illusoire, de transformer les exploitations en entreprises à forfait ou à sous-forfait. L'enfileuse doit donc, pour ce qui concerne les conditions réglées par cette loi, être placée sous la surveillance et la responsabilité directes du fabricant (par lequel

elle est, du reste, portée sur la liste des ouvriers), et parmi ces conditions figure aussi le paiement du salaire (art. 10 de la loi). Par conséquent, le fabricant est tenu de veiller à ce que l'enfileuse reçoive régulièrement son salaire. Cela est d'autant plus nécessaire qu'autrement l'enfileuse serait abandonnée à la merci du brodeur et se trouverait vis-à-vis de celui-ci dans un rapport de dépendance préjudiciable à ses intérêts. F. f. 1889 II 150, Commentaire de 1900, p. 185.

2277. Etant donné le texte précis de l'art. 10, al. 2, de la LF. sur les fabriques, un gouvernement cantonal n'a pas le pouvoir d'astreindre un établissement industriel à introduire, dans son règlement de fabrique, le paiement à la quinzaine, au lieu du paiement mensuel, dont se plaignent les ouvriers.

Il est vrai que la loi prévoit la coopération des ouvriers à l'établissement des règlements de fabrique[1]). Mais la prescription y relative de l'art. 8, al. 2, n'accorde aux ouvriers que voix consultative et n'implique aucunement le droit de veto contre telle ou telle disposition du règlement de fabrique projeté, notamment pas lorsque cette disposition est basée sur un texte de loi qui l'autorise, comme c'est le cas dans l'espèce (art. 10, al. 2). D'autre part, l'art. 8, al. 1er, dit que le gouvernement cantonal accordera son approbation au règlement de fabrique, si celui-ci ne contient rien de contraire aux prescriptions légales.

CF. le 29 juillet 1890, F. f. 1891 II 625. L'opinion du CF. a été combattue en ces termes par la comm. de gestion du CE. pour 1890, dans son rapp. du 23 mai 1891 : La commission estime que l'arrêté pris à ce sujet par le CF., le 29 juillet 1890, n'est pas du tout en harmonie avec la loi et que le paiement mensuel des salaires ne peut se faire qu'après entente réciproque et spéciale entre patron et ouvriers, F. f. 1891 II 1218.

2278. Le règlement de fabrique d'une usine métallurgique prévoit le paiement mensuel des salaires. Or, l'établissement des listes de salaires à la fin du mois prenait environ 15 jours et le paiement avait lieu le samedi suivant. Le Département fédéral de l'Industrie a déclaré, le 23 février 1895, que ce mode de procéder était incompatible avec la prescription de l'article 10 de la LF. sur les fabriques, et que, par conséquent, il ne pouvait être toléré. Il a ordonné que le paiement des salaires eût lieu effectivement à la fin du mois.

F. f. 1896 II 550.

---

[1]) Cf. supra nos 2259, 2269.

2279. L'art. 10 de la LF. sur les fabriques ne vise que les rapports entre patrons et ouvriers, et non pas les rapports de droit civil qui peuvent exister entre ces derniers et les tiers. Un ouvrier ne peut donc pas, en invoquant la LF. sur les fabriques, recourir au CF. contre une saisie-arrêt ordonnée par l'autorité judiciaire compétente et en vertu de laquelle on lui fait subir, chaque jour de paie, une retenue de 10 francs en faveur d'un de ses créanciers.

CF. dans F. f. 1883 II 983. CF., le 6 avril 1880, F. f. 1881 II 595. Cf. LF. sur la poursuite pour dettes, de 1889, art. 93.

2280. En 1895, un gouvernement cantonal a proposé que la Confédération s'occupât de la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'interdire, dans les fabriques d'horlogerie, les retenues faites sur les salaires pour l'éclairage des ateliers, et d'édicter à cet effet un règlement applicable à l'industrie horlogère de toute la Suisse. Après avoir consulté sur la question les gouvernements des cantons dans lesquels l'industrie horlogère est principalement représentée (Berne, Fribourg, Soleure, Bâle-campagne, Schaffhouse, Vaud, Neuchâtel et Genève) et demandé un rapport aux inspecteurs des fabriques, le Département fédéral a fait, à cette proposition, la réponse que voici:

Il résulte des réponses que nous avons reçues que quelques gouvernements élèvent des objections contre la proposition de faire déclarer ces retenues inadmissibles par l'autorité fédérale et par voie administrative. Ces objections peuvent se résumer à peu près comme suit :

a. La question des retenues sur les salaires, notamment sur ceux des ouvriers à la tâche, pour l'éclairage des fabriques, est de nature purement civile et ne peut être tranchée que par une entente entre les parties intéressées, et non pas unilatéralement par une prescription de l'autorité.

b. Si l'on contraint les fabricants à fournir l'éclairage gratuitement aux ouvriers, cela aura pour conséquence une réduction équivalente des salaires, ou bien les fabricants feront usage du dernier alinéa de l'art. 10 de la loi sur les fabriques. Dans tous les cas, les ouvriers ne s'en trouveront pas mieux, et il ne peut résulter de cet état de choses que des conflits.

c. Les réductions de salaire pour éclairage tendent à diminuer, notamment depuis l'introduction de l'éclairage au gaz et de la lumière électrique.

d. L'interdiction des retenues porterait préjudice aux patrons qui en font usage et ne serait pas opportune dans la situation actuelle de l'industrie horlogère.

e. Les intéressés ne se sont pas plaints de ces retenues, qui, depuis que la loi sur les fabriques est en vigueur, ont subsisté à l'état d'usage incontesté et correspondant à la nature particulière de cette industrie.

f. Une introduction purement administrative, qui n'aurait pas de caractère législatif, excèderait les limites de l'art. 2 de la LF. sur les fabriques et se trouverait, en outre, en contradiction avec le dernier alinéa de l'article 9 et les deux dernières phrases de l'article 10.

Le Département fédéral ne peut pas se dissimuler le fait que les objections soulevées, notamment celles qui ont trait à la question de compétence, méritent d'être prises en sérieuse considération. Il ne lui est donc pas possible de donner suite au désir exprimé, auquel s'associait l'inspectorat des fabriques, visant l'établissement de prescriptions uniformes. F. f. 1896 II 551, Commentaire de 1900, p. 73.

VI. La durée du travail[1]).

Cf. LF. sur les fabriques, art. 11—14; Arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. les ouvrages accessoires dans les fabriques; Arr. du CF. du 14 janv. 1893, conc. le travail de nuit et le travail du dimanche dans les fabriques, R. O. n. S. XII 114, XIII 267.

2281. La durée légale de la journée de travail ne doit être dépassée ni par ordre du patron, ni même, non plus, volontairement par les ouvriers.

Dép. féd. de l'Industrie, le 8 déc. 1896, F. f. 1897 II 204, Commentaire de 1900, p. 209.

2282. Est inadmissible la disposition suivante, contenue dans un règlement de fabrique: « La journée de travail pendant les jours ordinaires de la semaine est, dans la règle, de 11 heures ». Si les mots « dans la règle » signifiaient seulement que, parfois, on peut travailler moins de 11 heures, il n'y aurait rien à objecter à leur égard, mais ils peuvent aussi être compris dans le sens que le fabricant peut, de son propre gré et sans autorisation officielle, faire tra-

[1]) Cf. aussi nos 2197, 2227, 2234 II, 2242—2248, 2252, 2261, 2272.

vailler, par exception, plus longtemps que le laps de temps prescrit par la loi. Dans le premier cas, la disposition indiquée est inutile ; dans le cas opposé, elle est en contradiction avec l'art. 11, al. 4, de la LF. CF. dans F. f. 1881 II 31, Commentaire de 1900, p. 203; v. aussi p. 139, 209.

2283. La journée de travail de onze heures (journée normale de travail) ne doit pas être confondue avec la notion des « heures de production ». Ce qu'a voulu la LF. sur les fabriques, c'est parvenir, pour des raisons d'humanité et dans l'intérêt de l'Etat, à restreindre l'excès de travail, afin de prévenir les conséquences graves qu'un travail trop prolongé entraîne, sous le rapport physique, intellectuel et moral, pour l'ouvrier et sa famille. Si l'on se place à ce point de vue, il importe moins de savoir de quelle nature, productive ou non, est le travail à accomplir dans un certain temps, que plutôt de savoir quelle est la durée régulière de ce laps de temps. Le législateur fédéral a estimé qu'elle doit être fixée à 11 heures, et il l'a fait certainement dans l'idée qu'un travail prolongé au delà de cette mesure n'est profitable, dans la règle, ni à la santé physique, ni à la santé intellectuelle de l'ouvrier. De là découlent la nécessité et le devoir de maintenir strictement la journée normale de travail, c'est-à-dire de ne ranger sous le régime de l'art. 12 de la loi que les ouvrages qui, pour des raisons impérieuses appartenant au domaine technique ou de l'hygiène, ne peuvent trouver place dans la journée normale de travail[1]). Cette manière de voir s'impose d'autant plus que les ouvrages accessoires produisent sur l'ouvrier, à peu de chose près, le même effet que le travail en général ; ils sont même souvent plus pernicieux à la santé que le travail ordinaire, par exemple par l'action plus intense de la poussière, lors du nettoyage des machines et des locaux. L'idée très répandue que tout travail improductif est un ouvrage accessoire, dans le sens de l'art. 12, repose donc certainement sur une compréhension tout à fait erronée de la loi sur les fabriques.

On aurait tout aussi tort de ne considérer comme employés aux ouvrages accessoires que les ouvriers qui ne travaillent pas pendant la journée normale, ou de vouloir que la journée normale soit établie aussi pour les ouvrages accessoires. . . . .

Il n'est pas permis, non plus, car la Const. F. n'en donne pas le droit, de prescrire, pour éviter les abus, un supplément de salaire

[1]) Cf. n° 2309.

pour les ouvrages accessoires exécutés en dehors de la journée normale.

CF. dans son rapp. du 3 juin 1891, F. f. 1891 III 453, Commentaire de 1900, p. 215.

2284. L'article 11, alinéa 4, de la LF. sur les fabriques n'autorise la prolongation de la journée de travail, de la part des autorités cantonales, que d'une manière exceptionnelle ou passagère; il ne saurait donc être question d'une permission permanente ou d'une permission que pourrait édicter l'autorité fédérale[1]).

Dép. féd. de l'Industrie, le 30 mars 1900, au sujet de la requête, appuyée par le gouvernement cantonal, d'une imprimerie de journaux qui avait exprimé le désir qu'on lui accordât, les vendredis, 1 heure de travail en plus du temps fixé par la loi, de façon à pouvoir faire face aux nombreuses commandes d'annonces, F. f. 1901 I 602. V. aussi Dép. féd. de l'Industrie, le 18 oct. 1900, écartant la requête d'un fabricant d'horlogerie qui avait demandé l'autorisation d'occuper ses ouvriers et ses ouvrières (cf. aussi l'art. 15, al. 1er de la LF.) jusqu'à l'arrivée du train qu'ils utilisent pour rentrer à domicile, soit jusqu'à 8.40 h. du soir, moyennant quoi le patron promettait d'introduire une demi-heure de repos à 6 heures, F. f. 1901 I 603.

2285. En regard des dispositions de la LF. sur les fabriques, l'autorité fédérale n'a pas pu faire droit à la requête présentée, en 1893, par le comité central de l'association centrale de l'industrie de la broderie dans la Suisse orientale, qui demandait que l'industrie domestique de la broderie à la machine fût soumise aux prescriptions légales concernant la journée normale de travail[2]).

CF. le 14 juil. 1893, F. f. 1894 I 426.

2286. Il n'est pas possible au CF. de faire usage du pouvoir de réduire la durée du travail que lui donne l'art. 11, al. 3, de la LF. sur le travail dans les fabriques, aussi longtemps qu'on ne lui fournit pas la preuve absolue que le travail de onze heures est préjudiciable à la santé. Lorsqu'il paraît nécessaire, dans un cas spécial, d'écarter des dangers existants et qui compromettent la santé ou la vie des ouvriers, les art. 2 et 19 de la LF. offrent des moyens suffisants à cet effet.

Arr. du CF., du 4 mars 1890, écartant la pétiton de la Typographia, à Berne, qui avait demandé, pour les ouvriers typographes, la réduction à 8 heures de la journée normale de travail, F. f. 1890 I 725, Commentaire de 1900, p. 201[3]).

---

[1]) Cf. nos 2246—2248, 2294—2296, 2299, 2310.

[2]) Cf. aussi aupra I no 15.

[3]) Au sujet du postulat formulé lors des fêtes du 1er mai et réclamant la journée de travail de 8 heures, v. Première Edition IV p. 193 et p. 195, note 1. *A. Köchlin*, Der Achtstundentag, Bâle 1893.

2287. Il est impossible de prouver avec quelque certitude l'existence d'une action dommageable pour la santé qui serait inévitablement inhérente à l'exploitation, dans le travail aux machines à navette rapides (Schnelläufer-Schifflimaschinen). Dès lors, l'autorité fédérale n'est pas en droit de réduire, pour cette industrie, la durée normale du travail en application de l'art. 11, al. 3 de la LF. sur les fabriques.
Dép. féd. de l'Industrie le 1er mars 1898, se fondant sur l'avis d'un expert médecin, F. f. 1899 II 47, Commentaire de 1900, p. 202.

2288. Etant donné le texte de l'art. 11, al. 5 de la LF. sur les fabriques, le Département fédéral de l'Industrie a refusé, le 21 mars 1893, de faire droit à la requête d'une imprimerie de journal qui avait demandé l'autorisation de réduire à une demi-heure le repos de midi, afin d'introduire le système anglais pour la journée de travail
F. f. 1894 I 429.

2289. Le 12 novembre 1900, le Département fédéral de l'Industrie a répondu par un refus à une requête de l'association des éditeurs suisses de journaux, qui demandait, en faveur de tous les éditeurs de journaux quotidiens, la permission de reporter le repos de midi à l'après-midi, en ce qui concerne le personnel des machines. A l'appui de son refus, le Département s'est exprimé comme suit:

L'autorité fédérale n'a pas le droit de statuer une exception générale au principe que consacre l'art. 11, al. 5, de la LF. sur les fabriques. Si l'on a autorisé le déplacement du repos de midi pour l'impression de certains journaux, cela n'a eu lieu qu'à la condition que la requête se justifiât par des circonstances particulières. Lors de chaque demande, le Département a procédé à un examen minutieux des circonstances spéciales que l'on faisait valoir et il a examiné si elles légitimaient une exception à la disposition précitée de la loi. Une autorisation générale, dont la nécessité pour l'exploitation technique n'a d'ailleurs pas été établie, conduirait bientôt à des conséquences peu admissibles et engagerait d'autres établissements à réclamer avec le même droit une faveur semblable. Cette faveur ne manquerait pas d'être étendue aux compositeurs, et, en fin de compte, il serait impossible de contrôler si la durée de travail prescrite est observée. Le renvoi général du repos de midi dérangerait aussi la vie de famille de l'ouvrier et le retard du dîner ne pourrait qu'exercer une influence fâcheuse sur la santé et sur la situation générale du ménage. Les inconvénients qui en résulteraient pour l'ouvrier célibataire ne seraient pas

moins grands. Les divers éditeurs de journaux demeureront toujours libres, comme par le passé, de réclamer le déplacement du repos de midi, si des circonstances particulières l'exigent; mais cette autorisation spéciale ne leur sera accordée qu'après exposé des faits qui la justifient. F. f. 1901 I 603; 1903 II 470 et suiv.; cf. aussi no **2308**.

2290. Le chef d'une imprimerie se proposait de fixer, pour le samedi, la durée du travail de 7 h. du matin à 2 h. de l'après-midi en été, de 8 h. à 3 h. en hiver, avec un repos d'un quart d'heure dans la matinée, mais en supprimant le repos de midi. Le Département fédéral de l'Industrie a déclaré toutefois que la disposition contenue à l'art. 11 de la LF. sur les fabriques et ainsi conçue:

On accordera aux ouvriers, au milieu de la journée de travail, un repos d'une heure au moins pour leur repas,

ne permettait pas de ratifier l'horaire proposé. De plus, bien qu'à certains égards ce dernier parût établi dans l'intérêt de l'ouvrier, le dîner aussi tardif pouvait avoir une influence fâcheuse au point de vue de l'hygiène et offrir de graves inconvénients pour le ménage.

F. f. 1898 II 35, Commentaire de 1900, p. 210.

2291. Il n'est pas permis de profiter abusivement des repos accordés pendant le travail pour prolonger la durée du travail de onze heures. CF. le 5 juil. 1889, F. f. 1889 III 914, Commentaire de 1900, p. 198.

2292. Dans plusieurs fabriques (filatures de coton, ateliers de tissage) du canton de Zoug, les repos d'un quart d'heure destinés aux collations étaient observés avant et après-midi de telle manière qu'alternativement une partie des ouvriers prenaient leurs repas intermédiaires, laissant dans l'intervalle le soin de leurs machines à leurs camarades. Ce procédé avait pour conséquence que le salaire de la journée était calculé pour $11^1/_2$ heures. Par décision du 21 avril 1891, le CF. a écarté une pétition de 613 ouvriers qui demandaient que les établissements indiqués fussent autorisés à travailler selon le mode pratiqué jusqu'alors (exploitation de 11 heures et demi). En d'autres termes, le CF. a déclaré que les établissements en question étaient tenus de ne déduire les pauses de la matinée et de l'après-midi de la journée normale de travail que lorsqu'elles étaient accordées régulièrement et simultanément à tous les ouvriers.

F. f. 1891 II 623, Commentaire de 1900, p. 196.

2293. Le règlement de travail d'un moulin contenait une prescription d'après laquelle les ouvriers employés au travail de nuit devaient travailler chaque fois pendant 6 heures, puis dormir pendant 6 heures. Le Département fédéral de l'Industrie et de l'Agriculture a déclaré inadmissible cette répartition et il a ordonné que le règlement fût modifié dans le sens de la loi. En effet, par l'art. 11 de la LF. sur les fabriques, le législateur a voulu sans contredit assurer à l'ouvrier un long repos de 11 à 12 heures pour la réparation de ses forces et pour le sommeil. Si l'on admettait en principe qu'un patron satisfait à la loi (art. 13) en faisant alterner 6 heures de travail et 6 heures de repos, et ainsi de suite, on pourrait exiger avec le même droit que, pendant les 24 heures de la journée, les ouvriers eussent à travailler même moins de 6 heures à tour de rôle. Pareille distribution du temps deviendrait à la longue exténuante pour l'ouvrier et rendrait, en outre, presque impossible le contrôle de l'observation de la journée de 11 heures par les autorités préposées à la surveillance des établissements soumis à la loi.

CF. le 4 février 1889. F. f. 1890 II 436; Commentaire de 1900, p. 197.

2294. L'autorité fédérale a invité un gouvernement cantonal, qui avait accordé à un établissement la permission de prolonger la durée du travail pendant une année, à réduire cette autorisation à un laps de temps beaucoup plus court en proportion. Conformément à cette demande, la permission a été réduite à trois mois.

F. f. 1889 II 143. Il n'est pas permis d'accorder des autorisations de travail prolongé pour un temps indétérminé. CF. dans sa circ. du 21 mai 1880, Commentaire de 1900, p. 204.

2295. Le gouvernement d'un canton avait accordé à une scierie une prolongation de la durée du travail de 3 heures par jour pendant 7 $^1/_2$ semaines, après une autorisation de même genre accordée pour 2 semaines par la préfecture du district. Le 5 octobre 1897, le Département fédéral de l'Industrie a déclaré que pareil procédé était contraire à l'esprit de la LF. sur les fabriques. Une prolongation si étendue de la durée normale de travail ne devrait jamais être autorisée. Une durée de travail aussi excessive entraîne un surmenage préjudiciable à la santé. Cf. F. f. 1898 II 35; infra p. 219, chiffre 5.

2296. Une fabrique d'armes avait obtenu du gouvernement cantonal compétent, en vue du nouvel armement de l'armée suisse, l'autorisation exceptionnelle de prolonger de une à deux heures par jour

la durée du travail pendant la plus grande partie de l'année. La fabrique ayant employé pendant ces heures supplémentaires des jeunes gens de 16 à 18 ans, le gouvernement éleva des réclamations à ce sujet. Là-dessus, la fabrique a saisi de l'affaire le Département fédéral de l'Industrie, lequel a décidé ce qui suit, le 7 mai 1892 :

Dans l'espèce, il s'agit d'une autorisation qui paraît sans doute justifiée par les circonstances, mais qui, en raison de sa longue durée, n'a absolument pas le caractère des autorisations habituelles de prolongation du travail prévues à l'art. 11, al. 4, de la LF. sur les fabriques. L'on se trouve en présence de circonstances telles que nous ne rencontrons rien d'absolument analogue dans la loi; par conséquent, rien ne s'oppose à ce que l'emploi de personnes âgées de moins de 18 ans soit subordonné à une condition restrictive, si l'autorité cantonale compétente le juge opportun, ne fût-ce que pour tenir compte de la tendance générale en faveur de la protection des ouvriers que poursuit la loi.

F. f. 1893 II 168, Commentaire de 1900, p. 262.

2297. Le travail continu de nuit et du dimanche ne peut être autorisé qu'en cas de nécessité technique et non dans le but d'augmenter la production. F. f. 1890 II 435.

2298. Est inadmissible la permission de travailler le dimanche accordée par des autorités cantonales pour une durée indéterminée.
Dép. féd. de l'Industrie et de l'Agriculture, le 25 février 1891, F. f. 1892 II 779, Commentaire de 1900, p. 226.

2299. L'interdiction de travailler le dimanche, statuée par l'art. 14 de la LF. sur les fabriques, n'est pas, comme l'interdiction du travail de nuit (art. 13, al. 2), limitée par la faculté d'autoriser la prolongation de travail prévue à l'art. 11. Elle ne comporte que les deux exceptions fondamentales stipulées à l'art. 14, savoir les cas d'absolue nécessité et le besoin d'un travail continu. En conséquence, un gouvernement cantonal ne peut pas revendiquer la compétence d'autoriser le travail du dimanche, en invoquant l'art. 11, al. 4, de la loi.[1] Dép. féd. de l'Industrie, le 22 juillet 1890. F. f. 1891 II 622.

2300. Le grand nombre d'autorisations accordées à des moulins par les autorités d'un canton pour un travail du dimanche a engagé le Département fédéral de l'Industrie à faire observer au Conseil

---

[1]) Cf. aussi nos 2284, 2310.

d'Etat de ce canton ce qui suit, le 4 juin 1895: « En parlant de cas d'absolue nécessité (art. 14 de la LF. sur les fabriques), le législateur n'a visé que les réparations qui peuvent être devenues nécessaires, par exemple par la rupture d'une turbine; dans des cas de ce genre, l'autorisation exceptionnnlle est justifiée. Mais dans les cas où l'eau manque[1]), le chef de l'établissement peut se procurer la force nécessaire au moyen d'autres moteurs. L'industrie meunière a déjà été favorisée par l'autorisation générale du travail de nuit, qui lui a été octroyée:[2]) on ne peut pas lui accorder d'autres avantages. Les autorisations du travail du dimanche, en général, et spécialement pour les moulins, ne peuvent être accordées que lorsque la nécessité l'exige, et non pas dans le but d'augmenter la production ou de compenser la diminution de production causée par une perturbation quelconque. »

F. f. 1896 II 547.

2301. De l'avis du Département fédéral de l'Industrie, il est inadmissible que l'on remplace le dimanche par un autre jour de repos régulier et périodique.

Dép. féd. de l'Industrie, le 25 févr. 1894, répondant aux aventistes du septième jour, qui voulaient, dans leur imprimerie, remplacer le travail du samedi par le travail du dimanche, F. f. 1895 I 739, Commentaire de 1900, p. 238, Arr. TF. 1894, XX nº 116, supra III p. 63, note 2.

2302. Aux termes de l'art. 14, al. 2 de la LF. sur les fabriques, la législation cantonale a le droit de déterminer d'autres jours de fêtes pendant lesquels le travail dans les fabriques est interdit comme le dimanche. Ces jours de fêtes ne peuvent pas dépasser le nombre de huit par année et ils ne peuvent être déclarés obligatoires par la législation cantonale que pour les membres des confessions religieuses qui chôment ces fêtes.

Par circulaire du 18 décembre 1897, le CF. a publié la liste de ces jours de fête et il a fait observer que la question était régie dans les cantons soit par les us et coutumes, soit par des prescriptions spéciales, en ajoutant que les cantons de Glaris, Argovie et Bâle-campagne dépassent le maximum de 8 jours fixés par la loi fédérale. Cette contradiction avec la loi concernant le travail dans les fabriques n'étant pas admissible, le CF. a invité les cantons désignés à mettre le nombre de leurs jours de fête en harmonie avec la loi.

F. f. 1897 IV 1313, 1319, Commentaire de 1900, p. 247. V. encore supra III p. 63, § XII.

---

[1]) Cf. aussi nº 2304.

[2]) Cf. nº 2307.

2303. La circulaire du Département fédéral de l'Industrie et de l'Agriculture à tous les gouvernements cantonaux, du 14 janvier 1893, contient les explications que voici, au sujet de la portée de l'arrêté du CF. du même jour, concernant le travail de nuit et celui du dimanche dans les fabriques :[1])

Parmi les permissions de travail de nuit et de travail du dimanche (cf. art. 13 et 14 de la LF. sur les fabriques) accordées par les autorités fédérales, il était inévitable de rencontrer, à la longue, des inégalités, des dispositions surannées et superflues et des autorisations de trop vaste portée, dont la suppression s'impose aujourd'hui...

Sur la base d'une enquête minutieuse ordonnée sur la question, le CF. a adopté, le 14 janvier 1893, l'arrêté concernant le travail de nuit et le travail du dimanche dans les fabriques, lequel donne lieu aux observations que voici :

1. Les autorisations déjà accordées et relatives à des branches d'industrie autres que celles qui sont mentionnées dans l'arrêté du CF. du 14 janvier 1893 sont maintenues sans modifications, à moins que, dans chaque cas particulier, le Département fédéral de l'Industrie n'en décide autrement.

2. Les autorisations fixées par l'arrêté précité s'appliquent tant aux établissements déjà existants des branches visées qu'à ceux qui seront à l'avenir soumis à la loi; elles ont été arrêtées par catégories, parce que l'analogie des conditions à prendre en considération l'a permis et que, par là, le travail des autorités et des fabricants se trouve simplifié.

3. Les autorisations nouvellement rédigées sont, à différents égards, plus restreintes que celles qui avaient été accordées antérieurement aux mêmes fabriques.

Tel est le cas, entre autres, dans les branches ci-après :

a. Pour le travail du dimanche dans la fabrication du papier [2]). Ce travail n'est plus permis, attendu que, selon la déclaration de fabricants, on peut fort bien s'en passer.

---

[1]) Cf. R. O. n. S. XIII 267, Commentaire de 1900, p. 227–233; puis encore F. f. 1904 I 426—428 (entre autres points : les travaux accessoires dans les brasseries, y compris les expéditions, demeurent régis par la Circ. du CF. du 2 sept. 1886, Commentaire de 1900, p. 212), F. f. 1899 II 42 (le service des machines à glace le dimanche dans les brasseries est régi par le chiffre 15 de l'arr. du CF. du 14 janv. 1893), 43 (travail du dimanche dans les imprimeries de journaux); 1900 I 772 (l'emploi durable d'un ouvrier au travail de nuit, tel qu'il se produit dans les moulins, n'est pas contraire à la LF.); v. aussi nos **2205, 2231, 2252.**

[2]) Cf. Commentaire de 1888, p. 85, de 1900, p. 231.

b. Pour le travail du dimanche dans la fabrication du ciment et de la chaux[1]). La nécessité technique du travail du dimanche fait défaut, dans cette industrie, pour tous les travaux autres que la calcination[2]).

c Pour le travail du dimanche dans les fabriques de gypse[3]), qui est supprimé comme superflu.

4. La décision du Département fédéral du Commerce et de l'Industrie du 14 juin 1883, concernant le travail accessoire dans les fabriques de pâtes alimentaires[4]), demeure en vigueur.

5. L'autorisation du travail de nuit (avec équipes de rechange), accordée d'une manière générale aux scieries, permettra d'éviter les autorisations de prolongation de la journée de travail en usage jusqu'ici et qui allaient trop loin.

6. Les gouvernements cantonaux sont chargés de distribuer l'arrêté du CF. du 14 janvier 1893 à tous les fabricants auxquels il a trait dans leur canton, en leur faisant remarquer que toutes les autorisations de travail de nuit et de travail du dimanche accordées antérieurement aux fabriques des branches d'industrie mentionnées dans l'arrêté sont révoquées (art. 3 de l'arrêté). Ils les inviteront, par la même occasion, à leur transmettre leur horaire (répartition du travail des équipes), dont ils remettront un exemplaire à l'inspecteur des fabriques de l'arrondissement (art. 2, chiffre 4); la même procédure (remise de l'arrêté, demande de communication de l'horaire et envoi de ce dernier à l'inspecteur des fabriques) devra être suivie aussi à l'égard de tous les établissements qui, à l'avenir, seront soumis à la LF. concernant le travail dans les fabriques.

7. Les gouvernements cantonaux veilleront enfin à ce que les conditions mentionnées dans l'arrêté du CF. soient strictement observées par les fabriques intéressées.

F. f. 1893 I 122, II 166. Cf. aussi F. f. 1892 II 779.

2304. En 1894, un gouvernement cantonal avait autorisé une filature de coton à travailler par équipes, pendant trois mois, à condition que cette autorisation cessât d'être valable dès que le

---

[1]) Commentaire de 1888, p. 87, lettre *n*; de 1900, p. 232.

[2]) Commentaire de 1888, p. 87, lettre *n*; de 1900, p. 232.

[3]) Cf. Commentaire de 1888, p. 87, lettre *n*; de 1900, p. 228, 232–236; CF. le 1er déc. 1893, écartant une requête de la société suisse des fabricants de ciment, de chaux et de gypse, conc. le travail du dimanche, F. f. 1893 V 234.

[4]) Cf. Commentaire de 1900, p. 211, F. f. 1884 II 216. Le travail des ouvriers pétrisseurs qui font la pâte dans les fabriques de pâtes alimentaires est travail accessoire, dans le sens de l'art. 12 de la LF.

niveau du cours d'eau alimentant cet établissement serait de nouveau normal et qu'on n'occupât, au travail de nuit, que des hommes âgés de plus de 18 ans. La filature employa néanmoins au travail de nuit aussi des personnes de sexe féminin. A l'instance de l'inspecteur fédéral des fabriques, l'autorité cantonale saisit de cette affaire le Département fédéral de l'Industrie, en faisant observer ce qui suit:

« Les circonstances sont telles que l'admission des ouvrières a lieu dans leur propre intérêt, attendu qu'autrement leur travail se bornerait à 4 ou 5 heures, tandis qu'ainsi elles sont occupées pendant 9 ou 10 heures. Il est vrai que l'article 15 de la LF. sur les fabriques interdit le travail de nuit quant aux femmes, sans admettre d'exception; mais il n'en est pas moins certain qu'en établissant cette prescription le législateur voulait créer une disposition tutélaire et bienfaisante; or, dans le cas particulier, l'application rigoureuse de cette prescription serait non plus un bienfait, mais une mesure vexatoire, dont les effets seraient très sensibles. Telle ne peut être l'intention du législateur, avec laquelle ces effets se trouveraient en contradiction directe. Il y aurait donc lieu d'admettre ici une exception, d'autant plus que ce sont les ouvrières elle-mêmes qui ont demandé le travail de nuit.

Le Département fédéral s'est rangé cependant à l'opinion de l'inspecteur des fabriques, et, le 24 mars 1894, se fondant sur l'article 15 de la loi, qui ne permet pas d'exceptions, il a déclaré inadmissible le travail de nuit en question, tout en reconnaissant qu'exiger rigoureusement l'application des prescriptions légales peut causer un certain préjudice aux ouvrières intéressées; en conséquence, l'autorité cantonale a été invitée à pourvoir à la stricte exécution des prescriptions de la loi concernant le travail de nuit.

F. f. 1895 I 735.

2305. L'association suisse des propriétaires de tuileries a demandé au CF. de ne pas appliquer au travail de cuisson dans leurs établissements l'art. II, chiffre 3, de l'arrêté du CF. du 14 janvier 1893, concernant le travail de nuit et le travail du dimanche dans les fabriques, prescription ainsi conçue:

Le dimanche et, dans les exploitations autorisées à travailler ce jour-là, un dimanche sur deux, chaque ouvrier doit être libre pendant 24 heures consécutives. Cette disposition s'applique aussi aux jours légalement fériés.

Le 25 avril 1893, le CF. a écarté cette requête.

Motifs :

La disposition précitée n'est autre chose que l'exécution de l'art. 14 de la LF. concernant le travail dans les fabriques, aux termes duquel, dans les établissements qui, par leur nature, exigent le travail du dimanche, « chaque ouvrier doit avoir un dimanche libre sur deux ».

Il va sans dire que cette condition, imposée par la loi, doit toujours être réservée dans les autorisations qui ont pu être accordées conformément aux art. 13 et 14 (travail continu) et l'arrêté du CF. du 14 janvier 1893 n'a donc nullement établi de nouveau régime ; il n'a fait que préciser la portée du mot « dimanche », en ce sens que ce terme doit comprendre 24 heures libres consécutives, ce qui, au fond, va de soi.

Le CF. ne pourrait donc, le voulût-il, déroger à la loi, qui n'admet aucune exception, et satisfaire à la demande des pétitionnaires.

F. f. 1893 II 1067 ; 1894 I 427, Commentaire de 1900, p. 234 ; infra p. 224, 225.

2306. Un juge de police cantonal, président de commune et propriétaire d'une tuilerie soumise à la LF. sur les fabriques, avait été invité à présenter le règlement de fabrique pour cet établissement, tel que le prescrit l'art. 13 de la LF. Il envoya un horaire que l'inspecteur fédéral des fabriques déclara insuffisamment clair. En guise d'interprétation de cet horaire, il remit une déclaration écrite par laquelle il affirmait que le chauffeur ne devait travailler que la moitié du jour et la moitié de la nuit. Là-dessus, le Conseil d'Etat approuva l'horaire, le 4 octobre 1894. Mais le propriétaire de la tuilerie ne s'en tint pas à sa déclaration et fit, après comme avant, travailler le chauffeur de telle façon que, pendant une cuisson, qui dure chaque fois 100 à 110 heures, ce dernier fut occupé chaque jour pendant 18 heures ; l'ouvrier a dû même s'engager par contrat à ne pas quitter le four pendant toute la durée de la cuisson ; près du four, on avait disposé à son intention une place pour dormir. C'est pourquoi, grâce aux instances réitérées de l'inspecteur des fabriques, le gouvernement cantonal revint sur sa décision du 4 octobre 1894 et exigea qu'un horaire conforme aux prescriptions légales fût introduit dans la tuilerie. Sur ce, recours du fabricant auprès du CF. contre cette décision.

Consulté à ce sujet, le Conseil d'Etat ne prit pas position dans le débat et s'en remit à la décision du CF., lequel, par arrêté du 15 février 1898, a déclaré le recours mal fondé.

Considérants :

On ne peut que regretter une chose, c'est qu'en face de cette insubordination à la loi de la part d'un homme qui, en sa qualité de fonctionnaire, est appelé à appliquer cette loi même, l'autorité cantonale ait si longtemps usé de ménagements et de patience. Le fait qu'il ne s'agit ici que d'une petite industrie et d'un cas de peu d'importance ne saurait servir d'excuse à cette flagrante transgression de la loi, prolongée des années durant. Tout ouvrier, même celui qui appartient à l'exploitation la plus modeste, doit, aussi longtemps que celle-ci est soumise à la loi, bénéficier des dispositions protectrices de cette dernière. Bien que, sans contredit, l'observation des dispositions légales soit souvent difficile dans les petites tuileries, comme celle du recourant, de nombreux exemples montrent cependant qu'avec de la bonne volonté on peut y parvenir. Aux termes des prescriptions en vigueur, le maximum de la durée du travail ne peut, en aucun cas, dépasser 11 heures sur 24 et il va sans dire qu'en dehors de son temps de travail l'ouvrier doit pouvoir disposer, pour son repos, d'un certain nombre d'heures consécutives. Les autorités fédérales ont toujours admis en principe que l'on ne doit considérer comme temps de repos que celui pendant lequel l'ouvrier quitte sa place de travail et n'est astreint à aucune autre prestation.

F. f. 1899 II 42.

2307. L'arrêté du CF. du 14 janvier 1893, concernant le travail de nuit et le travail du dimanche dans les fabriques, autorise (art. I, chiffre 14) les moulins à farine et à riz à travailler le dimanche pendant trois heures pour le nettoyage et la mise en état des machines et des planchers, autorisation qui avait déjà été accordée par l'arrêté du CF. du 2 septembre 1886. Déjà antérieurement à la pétition précitée, ce travail du dimanche avait été l'objet de l'attention des autorités, R. O. n. S. XIII 267. A la suite d'une pétition du syndicat des ouvriers meuniers suisses (Müllerfachverein), le CF. a supprimé cette autorisation, le 12 novembre 1895. En revanche, il a écarté les autres chefs de la pétition du syndicat, qui avait demandé qu'on interdît le travail de nuit dans les moulins et que le travail y fût arrêté au plus tard à 4 heures du matin, les dimanches et jours légalement fériés.

L'arrêté du CF. est précédé des considérants que voici :

1. Bon nombre de moulins n'emploient pas intégralement, le dimanche, les trois heures qui leur ont été accordées et plusieurs éta-

blissements se passent absolument du travail du dimanche. Une partie des travaux de nettoyage peuvent être effectués les jours d'œuvre même au cours de l'exploitation; pour ceux qui exigent la suspension de cette dernière, il n'est besoin que d'un laps de temps très court, qui peut être évalué à 0,6 % ou 0,7 % de la durée totale du travail. Cette perte relativement minime de temps peut être supportée sans préjudice trop grave par l'employeur, et l'on arrive à supprimer, pour l'ouvrier, le grave inconvénient que présente le travail du dimanche. Il en est de même du changement des équipes entre le samedi et le lundi, qui jusqu'à présent était très difficile à effectuer dans les petits établissements.

En supprimant les autorisations du travail du dimanche, on met aussi un terme aux récriminations concernant l'abus de ces autorisations et l'observation défectueuse des conditions auxquelles elles sont subordonnées.

Il va de soi que, malgré la suppression des autorisations générales accordées jusqu'à présent, les cas d'absolue nécessité prévus à l'art. 14 de la LF. concernant le travail dans les fabriques demeurent entièrement réservés.

2. Il faut convenir que ce sont moins des raisons techniques impérieuses que des considérations économiques qui plaident en faveur de l'exploitation ininterrompue dans les moulins. Les pétitionnaires ne semblent avoir tenu aucun compte de ces dernières. Ils allèguent une prétendue surproduction de farine dans notre pays ; or, d'après la statistique officielle du commerce de la Suisse avec l'étranger en 1894, l'importation des farines, des gruaux et des semoules excède l'exportation de 376,022 q., représentant une valeur de 7,427,000 francs. Cette différence énorme équivaut à plus du 10 % de la consommation en farine de boulangerie de la Suisse ou à la production d'une douzaine de moulins commerciaux d'importance moyenne. Ce n'est pas à l'excès de production de nos meuniers suisses, mais bien à cette forte concurrence qu'il faut attribuer l'inaction à laquelle sont condamnés beaucoup de nos moulins. Les conjonctures ne sont déjà pas propices à l'heure qu'il est pour la meunerie suisse et il est évident que la situation deviendrait absolument intenable, si elles devaient encore considérablement empirer. Tel serait le cas si la production était limitée à la journée de 11 heures, c'est-à-dire si le travail de nuit était supprimé, et ce, par la raison que les moulins ont besoin d'une force motrice considérable, car les postes principaux qui constituent les frais d'exploitation d'un moulin, savoir ceux qui concernent la production de la force motrice et le service des intérêts du capital de premier établissement, restent toujours les mêmes, soit que

les machines travaillent pendant 144 heures, soit qu'on restreigne ce nombre au maximum de 65 heures par semaine. Dans ce dernier cas, les frais de fabrication de la farine produite dans notre pays se trouveraient augmentés de beaucoup, et les inspecteurs fédéraux des fabriques expriment la conviction « que nos meuniers ne pourraient supporter cette diminution de travail sans être mis dans l'impossibilité de soutenir la lutte contre la concurrence. Ou bien il serait nécessaire de les protéger par une augmentation des droits d'entrée ou bien ils abandonneraient leur industrie pour s'adonner au commerce des farines. L'une et l'autre conséquence de l'interdiction du travail de nuit pour les moulins devraient être envisagées comme une calamité ». Ce serait, en effet, rendre un piètre service aux ouvriers que de faire renchérir le pain. Et pour ce qui concerne la concurrence étrangère (de l'Allemagne, de l'Autriche-Hongrie, de la France, de l'Italie), le CF. n'a pas le moyen de l'empêcher de faire travailler ses moulins sans interruption.

Les recourants objecteront peut-être qu'on pourrait remédier au mal en agrandissant les établissements existants; mais la réponse est simple : on ne peut y compter, en effet, vu l'insuffisance des forces motrices et le chiffre élevé des frais, qui ne serait pas compensé par un rendement suffisant.

Au surplus, le travail de nuit dans les moulins n'est pas d'une importance très considérable, en ce sens que, dans tous les établissements soumis à la loi sur les fabriques, il n'occupe qu'environ 200 ouvriers. Bon nombre de ceux-ci préfèrent même le travail de nuit, qui, dans les exploitations bien organisées, est un peu mieux rétribué et moins astreignant que le travail diurne. Rappelons encore, à ce propos, qu'en vertu de l'art. 13 de la loi les ouvriers ne peuvent être employés au travail de nuit que s'ils y consentent de leur plein gré.

3. D'après l'intention des pétitionnaires, il s'agirait tout simplement d'appliquer aux moulins l'art. 11, al. 1er de la loi, d'après lequel la durée du travail est réduite à 10 heures la veille des dimanches et des jours fériés.

Mais ils oublient en même temps que, dans l'esprit de la loi et dans la pratique constante en usage jusqu'ici, cette prescription ne s'applique qu'aux établissements qui n'ont que le travail de jour. Pour ceux qui ont aussi le travail de nuit, on est forcé de renoncer à la journée réduite de 10 heures, ne fût-ce qu'à cause du changemant des équipes qui a lieu toutes les 12 heures (y compris un repos d'une heure). Or, l'arrêté du CF. du 14 janvier 1893 prescrit, à l'art. II, chiffre 3, que, le dimanche et les jours fériés, chaque ouvrier doit être libre pen-

dant 24 heures consécutives [1]). Il faut s'en tenir à cette prescription pour les moulins, dont l'exploitation doit être arrêtée, par exemple, du dimanche matin à 6 heures jusqu'au lundi matin à 6 heures et non dès les 4 heures du matin, le dimanche, comme l'entendent les pétitionnaires. Inutile d'ajouter qu'il est loisible aux patrons d'abréger spontanément la durée du travail.

F. f. 1895 IV 160, Commentaire de 1900, p. 228, 239, cf. aussi F. f. 1901 I 604; 1902 II 27,

2308. Le comité central de la société suisse pour l'observation du dimanche a demandé au CF. d'empêcher le travail du dimanche, tel qu'il existe dans quelques imprimeries de journaux. A ce sujet, le Département fédéral de l'Industrie a constaté, dans son rapport au CF., du 31 décembre 1900, que deux journaux seulement ont obtenu la permission de travailler le dimanche et qu'une demande d'autorisation était pendante pour un troisième journal, tandis qu'un quatrième, jouissant de l'autorisation de travailler la nuit, devait, le dimanche, suspendre son exploitation durant 24 heures.

Là-dessus, le CF. a répondu au comité comme suit :

Le travail du dimanche dans les imprimeries de journaux ne représente pas une atteinte grave au repos dominical, d'autant moins que, dans ces imprimeries, l'on ne voit travailler le dimanche qu'un nombre restreint de personnes et ce pendant quelques heures seulement. En tout cas, même s'il ne s'agit que d'un très petit nombre de personnes, le repos du dimanche ne doit point être réduit, si les conditions de l'exploitation permettent de faire autrement. Sous ce rapport, on doit tenir compte surtout de la nécessité de permettre aux grands journaux de lutter contre la concurrence, notamment contre celle des journaux de l'étranger; il faut, en outre, avoir égard aux réclamations du public et, en premier lieu, à celles qui ont pour objet les nouvelles commerciales. L'on doit, jusqu'à un certain point, faire la part de ces diverses circonstances, sans sortir du cadre de l'art. 14 de la LF. sur les fabriques, qui régit le travail du dimanche. Les expériences faites prouvent, en outre, que les journaux en question ont, en réalité, besoin du seul travail de nuit, et non du travail du dimanche, à la condition, il est vrai, que le repos de 24 heures du dimanche ne corresponde pas nécessairement et à la lettre au jour du calendrier. Cette condition n'est pas seulement favorable à l'entreprise; elle l'est encore davantage aux intérêts de l'ouvrier, car, au point de vue de l'hygiène, de ses relations de famille et de société,

---

[1]) Cf. nº 2305.

il est bien plus avantageux pour lui d'être libre du samedi soir au dimanche soir que du samedi à minuit au dimanche à minuit. Déjà précédemment, le CF. a constaté que le repos de 24 heures du dimanche ne doit pas nécessairement correspondre au jour du calendrier.

Le CF. a donc l'intention, et, sur ce point, il est complètement d'accord avec l'inspectorat fédéral des fabriques, de modifier les autorisations accordées et à accorder aux imprimeries de journaux, de façon qu'elles portent uniquement sur le travail de nuit et qu'elles fixent pour le dimanche 24 heures consécutives de repos; l'interruption du travail durerait du samedi soir au dimanche soir, environ de 8 heures à 8 heures. Ce mode de faire ne manquera pas de donner satisfaction à la « Société suisse pour l'observation du dimanche »; en tout cas, les circonstances ne permettent pas actuellement d'aller plus loin dans cette voie.

F. f. 1901 I 604; 1902 II 28; cette décision a été confirmée dans F. f. 1903 II 470. Cf. aussi no 2289.

2309. La définition des « ouvrages accessoires », dans le sens de l'art. 12 de la LF. sur les fabriques, ne peut pas être déterminée d'une manière uniforme pour toutes les industries [1]). Comment donc résoudre les difficultés résultant inévitablement de l'application du dit art. 12? On est allé jusqu'à proposer la suppression pure et simple de cet article; mais cette solution n'en est pas une et ne peut être acceptée.

CF. le 3 juin 1891, dans son rapp. à l'AF., F. f. 1891 III 441.

A cet égard, les inspecteurs fédéraux des fabriques se sont exprimés comme suit, dans un mémoire du 11 avril 1891:

On n'a pas besoin d'être profondément versé dans l'industrie pour pouvoir affirmer que, dans les exploitations industrielles, il se présente une foule de travaux qui ne peuvent absolument pas être liés à un nombre d'heures déterminé sans que cela cause à l'industrie un préjudice grave et rende même l'exploitation impossible. Il y en a d'autres qui, en moyenne, n'exigent, à vrai dire, pas plus de 11 heures réglementaires, mais qui absorbent une durée de temps très différente selon les jours. Il y a enfin des ouvriers pour lesquels il est absolument impossible de limiter le temps de travail entre 6 heures du matin et 8 heures du soir.... Nous mentionnerons, par exemple, les chauffeurs

---

[1]) Cf. aujourd'hui l'arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. les ouvrages accessoires dans les fabriques. R. O. n. S. XII 114; F. f. 1894 I 428.

des chaudières à vapeur, les fondeurs de grandes pièces, les pétrisseurs dans les fabriques de pâtes alimentaires, les malteurs dans les fabriques de bière.

Pour tous ces gens-là, il est nécessaire que les dispositions de l'art. 11 de la LF. sur les fabriques soient abrogées totalement ou en partie, si l'on ne veut pas que cet article soit une absurdité et cause la ruine de notre industrie. C'est ce qu'a bien reconnu le législateur. Il n'ignorait pas que tout ne peut pas marcher de la même façon, qu'il n'est pas possible de faire procéder à tous les ouvrages pendant la journée normale sans condamner la majeure partie des ouvriers à l'inaction pendant une portion considérable des 11 heures de cette journée normale. On a reconnu que bien des ouvrages doivent déjà être accomplis, que, par exemple, le local de travail doit être chauffé et éclairé avant que le gros des ouvriers ne se présente ; on a reconnu aussi que bien des choses ne peuvent se faire qu'après la clôture des travaux de ce gros des ouvriers.... Voilà pourquoi on a créé l'art. 12 de la LF.[1]) F. f. 1891 III 441; cf. aussi F. f. 1903 II 470.

2310. Un gouvernement cantonal accordait, en 1893, des autorisations générales pour procéder le dimanche à des travaux « d'absolue nécessité » [2]). Le Département fédéral de l'Industrie s'est élevé contre ce procédé en faisant observer qu'aux termes de l'arrêté du CF. du 3 juin 1891, chiffre 2, c'est l'autorité fédérale qui s'est réservé d'accorder l'autorisation générale pour les ouvrages accessoires ou, subsidiairement, les travaux d'absolue nécessité autres que ceux que mentionne cet arrêté. Le Département a ajouté que, par conséquent, il devait exiger que les requêtes de ce genre, présentées soit par certains établissements, en particulier, soit collectivement par les membres de groupes entiers d'industries, fussent à l'avenir soumises à sa décision. — Les questions qu'elles soulèvent doivent être réglées par l'autorité fédérale, si l'on veut que l'exécution de la loi puisse être assurée dans les cantons d'une manière uniforme, tandis que, sans doute, dans les cas où il s'agit d'ouvrages d'absolue nécessité, mais de caractère temporaire ou exceptionnel, l'autorité cantonale a la compétence de délivrer des autorisations ou, si ces autorisations n'ont pu être requises d'avance, de recevoir après coup, en vue du contrôle, la déclaration des ouvrages auxquels il a été procédé.
Département féd. de l'Industrie, le 9 octobre 1893, F. f. 1894 I 427.

---

[1]) Cf. supra p. 147, notes 2 et 3; 218, note 1, nos **2236, 2248, 2252, 2283.**
[2]) Cf. nos **2284, 2299.**

2311. I. Le règlement d'une fabrique de broderies renfermait une disposition ainsi conçue : « La durée du travail régulier d'une journée est de onze heures ; celle du samedi est de dix heures. » Le gouvernement cantonal compétent a exigé que cette disposition soit complétée conformément à l'art. 8, al. 4. de la LF. sur les fabriques, en ce sens que les travaux de nettoyage sont compris dans la durée du travail indiquée ci-dessus. Par arrêté du 29 juin 1888, le CF. a déclaré cette exigence bien fondée. Motifs : On a constaté, dans les ateliers de broderies, que l'accomplissement des travaux de nettoyage, en dehors des heures normales de travail, présentait de nombreux inconvénients. Dès lors, il est opportun et même nécessaire de provoquer la revision du règlement pour rectifier cette condition défectueuse de l'exploitation et renseigner, à cet égard, patrons et ouvriers [1]).

Recours Guyer et cons., F. f. 1889 II 147, 148.

II. Le 27 février 1888, le Département fédéral de l'Industrie et de l'Agriculture a déclaré inadmissible la disposition ci-après, qui figurait dans les règlements de fabriques de divers meuniers :

> En cas de travaux nécessaires et de longue durée, pour lesquels, hormis les cas d'urgence, l'autorisation légale doit être requise, etc....

ainsi que la prescription suivante, que le gouvernement cantonal compétent avait proposé d'y substituer :

> En cas de travaux nécessaires et de longue durée, pour lesquels, hormis pour les ouvrages accessoires d'urgence (art. 12 de la LF. sur les fabriques), etc.

Motifs : On ne peut pas, d'une manière aussi générale, remettre aux patrons le soin de décider quand il s'agit ou non d'ouvrages accessoires ; il est vrai que la loi ne renferme pas de prescription spéciale à ce sujet ; par contre, l'autorité fédérale a revendiqué elle-même en tout temps la compétence, qui ne lui a été contestée par personne, de décider de l'application de l'art. 12 à certaines catégories d'ouvrages accessoires [2]). Si ce point était abandonné au bon plaisir du patron, il en résulterait dans tous les cas des définitions des « ou-

---

[1]) Cf. aujourd'hui l'arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. les ouvrages accessoires dans les fabriques, R. O. n. S. XII 114, puis aussi supra p. 147, note 3.

[2]) Cf. aujourd'hui l'arr. du CF. du 3 juin 1891, conc. les ouvrages accessoires dans les fabriques, R. O. n. S. XII 114.

vrages accessoires » fort singulières, arbitraires et ne correspondant aucunement à l'esprit de la loi. Nous admettons qu'il peut y avoir certains travaux accessoires qui réclament une exécution immédiate, hors du cadre de la journée de travail de 11 heures, et pour lesquels il n'est pas possible de requérir la permission de l'autorité, précisément parce qu'ils demandent une action imprévue et instantanée. Pour autant que la loi permet l'exécution de ces travaux, il est absolument superflu d'insérer au règlement de fabrique une disposition à cet égard. Le patron peut prendre les mesures appropriées, en obéissant, pour ainsi dire, involontairement à la contrainte exercée subitement par des circonstances extérieures. Mais, s'il trouve dans son règlement de fabrique une réserve d'un caractère général, il est tenté d'y faire entrer telle et telle chose et d'exploiter arbitrairement cette réserve à son avantage. Il en résulterait indubitablement aussi des contraventions directes à la loi, et, afin que les dispositions des règlements de fabriques ne favorisent pas ces contraventions ou même de simples abus, le Département fédéral a décidé que ces dispositions doivent être rayées d'une manière générale des règlements de fabrique.

F. f. 1889 II 145.

2312. Par requête du 19 novembre 1892, vingt établissements industriels des cantons de Glaris, Zurich et St-Gall, s'occupant de l'impression des tissus de coton, ont prié le Département fédéral de l'Industrie de bien vouloir, en conformité de l'art. 12 de la LF. concernant le travail dans les fabriques, déclarer ouvrages accessoires les manipulations suivantes :

a. la préparation des pièces pour l'impression ;
b. le lavage ;
c. le séchage ;
d. l'apprêtage :
   1. le calandrage, l'apprêtage proprement dit, le frictionnage ;
   2. le découpage, le pliage, le pressage et l'emballage ;
e. les travaux consistant dans la préparation de la teinture.

Le Conseil d'Etat du canton de Glaris a proposé de faire droit à la requête en ce qui concerne les points b, c, d 1 et e, mais d'écarter, par contre, des demandes de concessions plus étendues, telles que celles qui étaient formulées aux points a et d 2. La direction de l'intérieur du canton de Zurich recommandait d'écarter la requête

pour autant qu'elle concernait un établissement du canton, signataire de la pétition. De son côté, le département de police du canton de St-Gall était d'avis d'entrer en matière sur la requête concernant le point e, mais d'écarter les autres demandes. Enfin, l'inspectorat des fabriques du Ier arrondissement se prononcait en faveur de la requête pour ce qui concerne les points c et e et proposait de l'écarter quant aux autres points.

Le 14 juillet 1893, le Département a pris la décision que voici :

Dans le sens des considérants ci-dessous, la requête des 20 établissements susmentionnés de l'industrie de l'impression de tissus de coton est admise pour ce qui concerne les points c et e; elle est écartée comme non fondée pour ce qui concerne les points a, b et d.

Voici les considérants sur lesquels est basée cette décision :

Ad a. Préparation des pièces pour l'impression. Ces ouvrages peuvent être accomplis à tout moment de la journée; ils ne dépendent pas d'heures déterminées; ils peuvent être exécutés en réserve, et leur exécution peut être différée sans dommage ni préjudice. Bien que la nécessité s'impose de laisser reposer quelque temps les pièces humectées, avant de les soumettre à une autre préparation, telle que le calandrage, afin que l'humidité se répartisse plus également, cela peut se faire tout aussi bien pendant la durée ordinaire de la journée de travail. Le litage ou calandrage n'est pas limité à un moment particulier, et la remise de cette manipulation n'entraîne pas non plus le moindre préjudice ; cette opération peut encore moins prétendre à la qualification de travail accessoire.

Ad b. Lavage. Cette opération peut avoir lieu à toute heure de la journée, pourvu que l'état de l'eau le permette; il n'existe aucune raison de déclarer généralement le lavage ouvrage acessoire. Les perturbations qui peuvent se produire, ainsi, par exemple, lorsque l'eau manque ou qu'elle est trouble, sont dues, le plus souvent, à des phénomènes tout à fait accidentels et nullement périodiques. Fréquemment aussi, il peut s'agir d'enlever des matières nuisibles, qui exercent une action destructive sur les filaments des tissus. Toutefois, le besoin de faire de ce travail l'objet d'un traitement exceptionnel ne peut entrer en ligne de compte que lorsqu'un obstacle quelconque empêche l'entreprise de l'exécuter en temps ordinaire. Le cas échéant, ce travail doit donc plutôt être considéré comme travail d'absolue nécessité, et l'autorisation d'y procéder peut être obtenue chaque fois, fût-ce même après coup, de l'autorité cantonale compétente.

Ad c. Séchage. Le séchage doit être reconnu ouvrage accessoire ; du reste, dans des cas analogues, quelques établissements ont été autorisés à le traiter comme tel.

Ad d 1. Apprêtage, calandrage, apprêtage proprement dit, frictionnage. Aucune nécessité technique (d'autres motifs, par exemple de nature commerciale, ne pourraient pas être pris en considération) ne peut être invoquée pour justifier l'accomplissement de ces manipulations en dehors de la durée ordinaire du travail. Les tissus, lavés et non lavés, doivent être parfaitement séchés avant de subir l'apprêtage, etc., car, s'ils sont passés à l'état humide sur les rouleaux à calandrer, ils s'y collent. Le séchage doit être parfait, même quand les tissus doivent être ensuite légèrement humectés ou imprégnés d'une matière consistante (apprêt). Au point de vue technique, il est donc absolument possible de différer l'apprêtage sans que cela endommage la marchandise en aucune façon.

Ad d 2. Découpage, pliage, pressage et emballage. Ici non plus, l'on ne saurait parler d'ouvrages accessoires. Toutes ces manipulations ne sont nullement liées à des heures déterminées ; elles peuvent être exécutées n'importe quand dans le cours de la journée. Ces travaux d'apprêtage dans les ateliers d'impression correspondent aux opérations analogues dans d'autres branches d'industrie, par exemple dans les ateliers d'apprêtage du tissage de fils teints. Nulle part, on n'a demandé ni accordé d'exception au principe posé par la LF., et il y a lieu de faire remarquer, encore une fois, que des raisons de convenance purement commerciale n'entrent pas en ligne de compte dans l'application de l'art. 12 de la loi.

Ad e. Travaux de préparation de la teinture. Sur ce point, la requête est parfaitement fondée.

F. f. 1893 III 1050, Commentaire de 1900, p. 217.

2313. L'association suisse de l'industrie de la filature, du retordage et du tissage a adressé au Département fédéral de l'Industrie une pétition tendant à ce qu'en exécution des art. 12 et 14 de la LF. concernant le travail dans les fabriques les occupations ci-après soient qualifiées ouvrages accessoires ou travaux d'absolue nécessité :

1. Entretien des chaudières à vapeur, des conduites à vapeur, des machines à vapeur, des turbines, des appareils et des câbles électriques.
2. Chauffage des fabriques en hiver, les dimanches et jours fériés.

3. Graissage des transmissions.
4. Nettoyage des canaux et réservoirs.
5. Réparation de transmissions et de machines motrices.
6. Badigeonnage des salles et réparations des planchers.
7. Eclairage électrique de bureaux et logements.

Se fondant sur un mémoire de l'inspectorat fédéral des fabriques, du 10 mars 1894, le Département fédéral fait droit à cette requête dans le sens des considérants que voici (7 avril 1894):

Ad 1. Entretien des chaudières à vapeur, des conduites à vapeur, des machines à vapeur, des turbines, des appareils et des câbles électriques. Les ouvriers ne peuvent guère, sans une notable perte de gain, vaquer à ces occupations pendant le cours ordinaire des travaux; si, par exemple, l'on voulait procéder à des réparations pendant la durée du travail, on serait obligé d'interrompre l'exploitation de la fabrique. Le nettoyage des cheminées, des chaudières, des fourneaux, des moteurs mécaniques, etc., a déjà été rangé parmi les ouvrages accessoires par l'arrêté du CF. du 3 juin 1891.

Ad 2. Chauffage des fabriques en hiver les dimanches et jours fériés. Ce travail doit être considéré comme travail d'absolue nécessité, attendu que le chauffage des établissements les dimanches et jours fériés est absolument indispensable pour des raisons d'ordre technique aussi bien que sanitaire.

Ad 3. Graissage des transmissions. Ce travail peut s'effectuer, en partie les jours ouvrables, en dehors de la journée nomale de travail, à titre d'ouvrage accessoire; pour l'autre partie, il est préférable d'y procéder le dimanche et de jour, notamment s'il s'agit de turbines et de transmissions d'un accès difficile; cette occupation doit alors être considérée comme travail d'absolue nécessité.

Ad 4. Nettoyage des canaux et des réservoirs. Ce travail peut ou bien être effectué en connexité avec des réparations considérables, travaux hydrauliques, etc; ou bien, il constitue un travail d'exécution rapide, dont le renvoi au dimanche, par exemple, permet d'éviter l'interruption générale de l'exploitation. Dans le cas où ce travail sert à prévenir des pertubations d'exploitation pour les jours suivants, l'autorisation demandée peut être accordée. Pour les ouvrages de plus longue durée, il faut demander des autorisations spéciales, si les ouvriers qui en sont chargés sont placés sous le régime de la LF. concernant le travail dans les fabriques.

Ad 5. Réparations de transmissions et de machines motrices. La requête est fondée, en tant qu'il s'agit d'une autorisation pour des

réparations temporaires, et non générales, à des transmissions et à des machines motrices, dans le but de prévenir des perturbations d'exploitation pendant le jour suivant.

Ad 6. Badigeonnage des salles et réparations des planchers. En pareil cas, l'autorisation va de soi.

Ad 7. Eclairage électrique des bureaux et logements. Ce n'est pas, dans ce cas, l'ouvrage accessoire qui entre en ligne de compte; c'est bien plutôt un surmenage dangereux, qui se produit d'autant plus facilement que, dans la règle, le travail en question est combiné avec celui du chauffage et d'autres analogues. Un excès de travail ou de la durée du travail peut constituer un danger non seulement pour la santé des ouvriers, mais aussi pour la sécurité de l'exploitation entière, car un ouvrier dont les forces sont épuisées n'est plus capable de prêter une attention suffisante à son travail. Il y a donc lieu de faire cette réserve, c'est que, dans des cas de ce genre, que l'inspectorat fédéral des fabriques appréciera, l'autorité pourra exiger la réduction de la durée du travail ou le travail par équipes.

F. f. 1894 II 345, Commentaire de 1900, p. 220.

VII. Le travail des femmes et des enfants dans les fabriques[1]).

Cf. LF. sur les fabriques, art. 15 et 16; Arr. du CF. du 13 déc. 1897, conc. l'exécution des art. 16 et 17 de la LF. sur les fabriques, R. O. n. S. XVI 401.

2314. Une ouvrière qui a travaillé dans la fabrique jusqu'au moment de ses couches, notamment en cas d'accouchement précoce, est tenue de cesser toute occupation dans l'établissement pendant huit semaines, et non pas six seulement. Il n'est absolument pas permis d'autoriser aucune exception à la prescription de l'art. 15, al. 2 de la LF. sur les fabriques.

Dép. féd. de l'Industrie, le 17 janv. 1901 confirmant la pratique constamment suivie jusqu'alors, F. f. 1902 II 29, Commentaire de 1900, p. 253–256.

2315. La direction de police d'un canton a fait, en 1892, la réponse que voici au rapport de l'inspecteur des fabriques dans lequel des infractions à l'art. 16 de la LF. sur les fabriques (travail des enfants) étaient signalées à qui de droit pour qu'on ordonne des poursuites pénales :

Pour ce qui concerne le chapitre « travail des mineurs », nous avons déjà exposé au Département fédéral qu'il nous était impossible de pro-

---

[1]) Cf. aussi nos **2195, 2215, 2240, 2247, 2248, 2251, 2296, 2304.**

céder avec rigueur. D'abord, il peut être prouvé que les locaux des fabriques sont plus salubres pour les enfants que le logement de la famille, qu'ils peuvent espérer une nourriture meilleure et plus copieuse en gagnant quelque chose de cette manière qu'en passant leur temps inutilement à la maison, ou, pis encore, en polissonnant dans les rues. A certains égards, la lettre absolue de cette disposition de la loi est en contradiction directe avec les conditions qui existent dans notre contrée.

On devrait cependant tenir compte des circonstances et avoir égard à la triste crise actuelle, qui n'est pas près de cesser.

Mais nous vous prions de ne pas vous méprendre sur notre manière de voir. Nous ne recommandons pas aux employeurs l'admission de mineurs; mais là où elle a lieu cependant, il nous est impossible, — nous en avons la ferme conviction, — d'appliquer les rigueurs de la loi.

L'inspecteur des fabriques s'étant plaint de cette attitude au Département fédéral de l'Industrie, ce dernier a donné les instructions nécessaires au gouvernement cantonal intéressé, le 8 octobre 1892, en ajoutant les observations que voici :

Nous ne pouvons vous dissimuler que nous ne nous serions pas attendus à pareille attitude de la part d'une autorité cantonale à laquelle incombe l'exécution de la LF. sur les fabriques, et que nous la blâmons énergiquement. La défense d'employer dans les fabriques des enfants au-dessous de 14 ans est absolue et constitue l'une des dispositions de la loi qui, pour autant que cela dépend de nous, ont été de tout temps exécutées dans toute leur rigueur; les autorités et les citoyens éclairés considèrent, du reste, l'interdiction du travail des enfants comme une des prescriptions les plus importantes et les plus salutaires de notre législation, tandis que la manière de voir de votre direction de police doit être considérée comme tout à fait erronée.

Là-dessus, le gouvernement mis en cause a promis, le 18 octobre 1892, de remédier à la chose. F. f. 1893 II 169.

2316. Par le terme « enfants », l'art. 16 de la LF. sur les fabriques désigne, à l'al. 4 comme à l'al. 2, ceux qui ont de quatorze à seize ans révolus. Les jeunes gens dont parle l'al. 3 du même article sont ceux qui ont moins de dix-huit ans. C'est aux premiers, non à ceux-ci, que se rapporte l'énumération des branches d'industrie désignées par l'arrêté du CF. du 13 décembre 1897, R. O. n. S. XVI 401, comme branches dans lesquelles il est interdit de faire travailler les enfants.

Cf. Circ. du CF. du 13 déc. 1897, F. f. 1897 IV 1316, Commentaire de 1900, p. 260—265.

2317. Un établissement industriel soumis à la LF. sur les fabriques et destiné à l'éducation d'enfants pauvres et orphelins a demandé, en 1890, l'autorisation de recevoir des jeunes filles de 13 ans révolus, parce que, dans bien des cantons, la fréquentation obligatoire de l'école n'est prescrite que jusqu'à cet âge et que l'admission des enfants dans l'établissement constitue un bienfait pour eux. Cependant, eu égard à la prescription de l'art. 16 de la LF., le Département fédéral de l'Industrie n'a pas pu autoriser l'établissement en question à recevoir des enfants au-dessous de 14 ans. F. f. 1891 II 624, Commentaire de 1900, p. 261.

2318. I. Le 4 septembre 1897, le Conseil d'Etat du canton du Tessin a interdit d'employer, dès le 1er janvier 1898[1]), dans les fabriques du canton, sous quelque prétexte que ce soit, des enfants n'ayant pas encore atteint l'âge de quatorze ans révolus et il a rapporté l'autorisation qui avait été accordée dans le temps à ce sujet.

Ensuite de cette décision, la maison Emilia Lucchini, filature de soie, à Lugano, a recouru au CF., lui demandant de maintenir son ancienne autorisation d'employer des enfants âgés de plus de douze ans; la recourante affirmait que, sans cette autorisation, elle se verrait contrainte de cesser son industrie. Elle estimait, du reste, que les filatures de soie ont plutôt un caractère agricole et ne sont pas, dès lors, soumises à la loi sur les fabriques.[2])

Le Conseil fédéral a écarté ce recours, par arrêté du 19 novembre 1897, fondé sur les motifs que voici :

L'art. 16 de la LF. sur les fabriques prescrit que :

> Les enfants au-dessous de quatorze ans révolus ne peuvent être employés au travail dans les fabriques.

---

[1]) A la demande des intéréssés, ce délai a été prolongé jusqu'au 31 mai 1898, F. f. 1898 II 41. Le 6 juil. 1899, les ouvriers et ouvrières de la fabrique Lucchini, à Lugano, que sa propriétaire avait fermée momentanément, ont demandé au CF. d'acheter et d'exploiter pour le compte de la Conf. les filatures de soie du Tessin. Le CF. n'est pas entré en matière, faute de compétence, F. f. 1899 II 46; 1900 I 546. En 1900, l'ex-propriétaire d'une filature de soie au Tessin a adressé au CF. une demande de dommages-intérêts (200,000 francs) à raison du fait que l'arr. du CF. du 19 nov. 1897 l'avait mise dans la nécessité de cesser l'exploitation de sa fabrique. Le CF. a repoussé cette réclamation le 14 août 1900, F. f. 1901 I 606; cf. aussi supra I p. 752, § XI.

[2]) Cf. aussi supra n° 2232.

La loi ne prévoit aucune exception à cette règle; si, malgré cela, l'autorité fédérale en a autorisé en 1880 et 1881 en faveur de quelques filatures tessinoises, ce n'était qu'à titre provisoire et dans l'idée que, par égard pour les circonstances particulières existant au Tessin, on pouvait admettre une certaine période transitoire avant l'application définitive du nouveau régime. Aujourd'hui, la loi fédérale est en vigueur depuis plus de vingt ans; cette période de transition a donc été mesurée très largement et les fabriques ont eu amplement le temps de s'organiser à l'effet de se mettre peu à peu en harmonie avec la loi.

Le CF. ne saurait laisser durer plus longtemps une situation illégale, et il est d'autant mieux fondé à y mettre un terme que c'est le seul cas en Suisse où ait jamais été tolérée une dérogation à l'art. 16 de la loi. F. f. 1897 IV 650.

II. Une pétition signée en masse dans le canton du Tessin a demandé au CF. de revenir sur son arrêté du 19 novembre 1897, et, de son côté, le 11 mai 1898, le Conseil d'Etat du canton du Tessin a également prié le CF. d'examiner si l'emploi de jeunes filles de 12 à 14 ans dans les filatures de cocons tessinoises ne pourrait pas être autorisé sous certaines conditions relatives à l'hygiène et à la fréquentation de l'école.

Le CF. a toutefois écarté toutes ces demandes, par arrêté du 11 juin 1898.

Dans un rapport collectif du 1er juin 1898, les inspecteurs fédéraux des fabriques se sont exprimés comme suit sur la question :

Le 5 juin 1895, soit au milieu de la saison, 1052 personnes travaillaient dans les établissements intéressés; de ce nombre, 384 n'avaient pas 18 ans, et 75 seulement n'avaient pas encore atteint leur 14me année (Lugano 60, Melano 9, Riva San Vitale 6, Mendrisio 0) ; ces chiffres sont tirés des indications officielles fournies par les maisons mêmes et de l'exactitude desquelles nous ne devons pas douter. Parmi les ouvrières ayant moins de 14 ans, on comptait 68 Italiennes et 7 Tessinoises. A l'heure actuelle, d'après les constatations de l'inspecteur de l'arrondissement, les ouvrières sont au nombre de 1200, dont 150 au-dessous de 14 ans. De ce nombre, 65 sont Tessinoises et 85 de nationalité italienne. Ce sont ces 75 ou 150 personnes qui forment l'objet d'une requête dont l'admission porterait une grave atteinte tant à la LF. sur les fabriques qu'à la loi scolaire tessinoise.

Les pétitionnaires font entrevoir la fermeture de leurs établissements, s'il n'est pas fait droit à leurs réclamations. On prophétisait déjà en 1878 la ruine immédiate de l'industrie de la soie au Tessin, si l'on appliquait, dans ce canton aussi, la journée de 11 heures. Pourquoi, alors, cette menace en contradiction si flagrante avec ce qui nous a été rapporté jadis par les mêmes parties ? Lors de la première visite que l'inspecteur actuel fit à Mendrisio, on lui dit avoir renoncé à employer de trop jeunes enfants. Lors de notre visite collective en avril 1894, sur 156 ouvriers, nous n'en trouvâmes aucun qui eût moins de 14 ans, pas plus dans l'établissement que sur les listes; nous n'en avons rencontré que 4 à Riva San Vitale sur un nombre de 150 à 200 ouvriers, et le directeur nous déclara expressément qu'on ne trouvait aucun avantage à employer des enfants au-dessous de 14 ans. Nous n'avons constaté la présence de nombreuses fillettes n'ayant pas l'âge légal que dans la filature Lucchini, à Lugano, où elles sont employées soit au filage des cocons, soit aussi au tordage de la soie. Le fait que de jeunes ouvrières étaient occupées au premier de ces travaux n'eut pas lieu de nous étonner, car on utilisait encore l'ancienne méthode d'après laquelle des enfants, une brosse en mains, procèdent au battage des cocons, méthode qui exige un nombre double de bras. Par contre, ce qui nous surprit, ce fut de voir que, dans le tordage, tel qu'on le pratique si fréquemment chez nous, on se servait d'une autorisation accordée pour le filage des cocons.

Les enfants sont-ils absolument indispensables dans les filatures de cocons, et ne peuvent-ils être remplacés par des personnes adultes ? Quiconque observe les diverses phases du travail n'ose le prétendre sérieusement. Sans doute, il est bon que l'ouvrière possède une certaine souplesse de main, mais les adultes peuvent parfaitement l'acquérir. Le triage des fils impropres de la soie cardée, qui, dans la Suisse allemande, constitue une occupation domestique dévolue aux personnes faibles ou âgées, exige à peu près les mêmes qualités de main. Est-ce qu'on ne pourrait pas vraiment trouver des jeunes filles tessinoises pour l'effectuer ? Que font-elles donc entre 14 et 16 ans ? Nous pensons qu'elles trouvent ailleurs un travail plus lucratif; mais, selon nous, elles se résoudraient volontiers à cette occupation, si les salaires étaient plus élevés. Il est probable, en outre, que les ouvrières demeureraient plus longtemps. Car il n'est pas exact que les jeunes filles se marient à 16 ou 17 ans et quittent définitivement ensuite la fabrique, comme on le prétend. Tandis qu'en Suisse le 7 $^0/_0$ de toutes les jeunes mariées sont âgées de 16 à 19 ans, elles représentent, il est vrai, le 13 $^0/_0$ dans le canton du Tessin; mais encore ce chiffre n'est-il qu'une infime minorité.

Par conséquent, nous sommes convaincus que la restriction apportée au travail bon marché des enfants rend plus difficile à nos industriels de la soie de soutenir la concurrence avec l'Italie, dans la même mesure que l'absence de toute limite légale dans la journée de travail en ce pays a des conséquences fâcheuses pour nos filatures et nos tisserands. Et cependant, il n'est pas encore venu à l'idée de ces derniers d'exiger, pour cette raison, la suppression du maximum légal des heures de travail.

Les filateurs de soie soutiennent ensuite que leur industrie est salubre et que le développement de la jeunesse transalpine est beaucoup plus précoce. Nous répétons que beaucoup d'enfants, occupés dans les filatures de soie, ont l'air aussi malingres que ceux qui travaillent dans nos filatures de coton. L'atmosphère humide et chaude des premières est tout au moins amollissante et ne favorise pas positivement le développement des forces. Au surplus, si la LF. sur les fabriques intervient rigoureusement dans le domaine de la protection des enfants, c'est à cause non seulement des conditions défectueuses touchant leur santé, mais aussi des inconvénients relatifs à leur instruction et à leur moralité. Ces inconvénients existent au Tessin comme partout ailleurs.

Nous voudrions aussi mentionner la loi scolaire, en vertu de laquelle les enfants au Tessin sont tenus de fréquenter l'école jusqu'à l'âge de 14 ans révolus. Une dispense peut, il est vrai, être accordée, lorsqu'il est démontré que l'aide des enfants est absolument nécessaire à leurs parents ou lorsque la preuve est faite qu'ils ont déjà reçu une instruction suffisante. Nous ne pensons pas que ces témoignages aient été fournis jusqu'à présent, ni qu'ils le soient à l'avenir. Il y a donc, de ce chef, un motif sérieux d'écarter la requête.

Mais si, dans l'état actuel de nos renseignements, nous estimons que les arguments invoqués en faveur de la demande ne peuvent soutenir l'examen, nous considérons, par contre, comme d'autant plus concluantes les raisons qui s'opposent à ce qu'il y soit donné suite. Comment pourrait-on réussir encore à appliquer notre loi sur les fabriques, si l'on souffrait des exceptions sur les points les plus importants ? De quel front la Suisse pourrait-elle se présenter désormais devant les autres nations industrielles et leur soumettre des propositions touchant la réglementation internationale de la législation ouvrière, si elle consentait elle-même à ce recul dans le domaine de la protection des enfants ? Dans quel but cette indulgence coupable s'exercerait-elle ? Pour maintenir une industrie dans laquelle, au dire des personnes compétentes, les ouvrières doivent se contenter d'un salaire journalier de 30 à 120 centimes !

Nous terminons en formulant le vœu que la requête du canton du Tessin et des pétitionnaires qu'il représente soit écartée, et nous croyons, d'après tout ce que nous avons appris à ce sujet, être les interprètes de la grande majorité de la population tessinoise et du peuple suisse tout entier. F. f. 1898 III 459.

VII. La législation sur la responsabilité civile, en général [1]).

Cf. LF. sur les fabriques, art. 5, puis la LF. sur la responsabilité civile, du 25 juin 1881, et la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, R. O. n. S. V 510, X 196; puis encore supra p. 143 [2]).

2319. La LF. du 26 avril 1887, concernant l'extension de la responsabilité civile et complétant la LF. du 25 juin 1881, est exécutoire à partir du jour où le CF. l'a déclarée telle en exécution du mandat que lui donnait l'art. 12 de cette loi. L'art. 11 [3]) charge aussi les cantons de pourvoir à l'exécution de ses prescriptions; mais on a adopté cette disposition, non point dans l'idée que celles-ci pourraient purement et simplement être éludées par le fait que les cantons n'auraient pas édicté de règlement d'exécution; on l'a fait uniquement dans le but d'assurer à ces dispositions une exécution aussi uniforme que possible dans les limites de chaque canton. C'est précisément aussi pour le cas où un gouvernement cantonal négligerait d'édicter un règlement formel d'exécution que le législateur a donné au CF. le contrôle nécessaire sur l'exécution de la loi [4]).

C'est pourquoi le CF. a déclaré fondé, le 8 juillet 1890, le recours d'A. Aigner, Bavarois, contre une décision du tribunal de district de Lucerne. Dans un procès en responsabilité civile que le recourant soutenait en vertu de l'art. 6 la de LF. précitée, ce tribunal l'avait astreint à faire l'avance de la moitié des frais présumés d'une expertise jugée nécessaire pour justifier son action. Le CF. a annulé cette décision, parce qu'elle était contraire au texte précis de l'art. 6, chiffre 1er de la LF. du 26 avril 1887, et parce que la prescription du dit art. 6 devait être appliquée, bien qu'elle n'eût pas encore été mise formellement à exécution par un règlement cantonal.

F. f. 1890 III 986; 1891 II 636, n° **2369**.

---

[1]) Cf. aussi infra chap. 2; puis encore supra I n° **217**.

[2]) Cf. *Revue de droit suisse* 1901, n. S. XX p. 499—541, 607—647; *de Salis*, Der Haftpflichtanspruch in Gegenwart und Zukunft, dans la Zeitschrift des bernischen Juristenvereins 1897, XXXIII p. 369.

[3]) Par arr. du 20 sept. 1887, le CF. a déclaré la LF. du 26 avril 1887 en vigueur et exécutoire à partir du 1er nov. 1887, R. O. n. S. X 200.

[4]) Cf. aussi supra II p. 200, § V.

2320. Déja par circulaire adressée le 25 octobre 1887 à tous les Etats confédérés, le CF. avait invité les cantons à veiller à l'exécution immédiate de l'art. 6 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, et à lui faire rapport sur les mesures prises par eux[1]). Dans une seconde circulaire, du 8 février 1889, le CF. a pu constater que tous les cantons s'étaient efforcés d'assurer l'exécution de l'art. 6, soit en édictant des prescriptions spéciales visant aussi, dans certains cas, l'exécution de la LF. concernant le travail dans les fabriques, soit par une enquête sur les prescriptions déjà existantes et par la déclaration, résultant de cette enquête, qu'il était satisfait aux règles édictées par le dit art. 6.

En revanche, le CF. n'a pas pu consentir à ratifier formellement, ainsi que le désiraient plusieurs cantons, les règlements édictés par eux, et ce pour les raisons suivantes :

Pour l'exécution de la LF. du 26 avril 1887, ce n'est pas, dans beaucoup de cas, les prescriptions d'exécution existantes qui importent, mais bien plutôt leur application dans la pratique. Il est possible que des cantons n'ayant que des prescriptions tout à fait générales accordent l'assistance judiciaire d'une manière tout aussi complète ou même plus libérale encore que ceux qui possèdent des dispositions détaillées. Il est même arrivé déjà qu'avec une législation cantonale parfaitement correcte on a procédé contrairement aux prescriptions de l'art. 6 de la LF. C'est aussi, en particulier, au sujet du chiffre 2 de l'art. 6 qu'il pourra y avoir de grandes différences dans la pratique, car on peut très bien prévoir le cas où, malgré une disposition législative garantissant, dans sa teneur, une marche rapide des procès, la pratique tolère ou même a introduit une procédure lente.

C'est pourquoi le CF. n'a jugé pas à propos d'approuver expressément les règlements cantonaux ; par cette approbation, l'autorité pourrait se lier très malheureusement pour ses décisions ultérieures, surtout si certains règlements renferment des dispositions d'exécution pour la LF. sur le travail dans les fabriques et pour d'autres articles des LF. sur la responsabilité civile. Si telle ou telle disposition cantonale paraît être défectueuse, il est plus convenable d'attendre un cas concret pour prendre alors une décision, après enquête contradictoire et après avoir entendu le pour et le contre. L'art. 11, al. 2, de la LF. du 26 avril 1887 et l'art. 18 de celle du 23 mars 1877 donnent au CF. un droit de

1) Cf. le Commentaire de 1888, p. 148.

contrôle incessant sur l'exécution de ces lois. Le CF. se réserve ce droit de contrôle dans toute son étendue [1]), surtout vis-à-vis des règlements adoptés par les cantons pour l'exécution de l'art. 6 précité. Il ne veut ni les approuver, ni les condamner d'avance, parce que leur concordance avec la prescription de la LF., étant donnée la rédaction très générale de celle-ci, ne peut être constatée sûrement que par la pratique.

F. f. 1889 I 285; 1890 II 440.

IX. La responsabilité civile pour des maladies professionnelles.

Cf. LF. sur les fabriques, art. 5; LF. sur la responsabilité civile, art. 3, 15; Arr. du CF. du 18 janv. 1901, conc. l'exécution de l'art. 5, lettre *d* de la LF. sur les fabriques, R. O. n. S. XVIII 400.

2321. I. L'art. 5 de la LF. conc. le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, prévoit l'élaboration d'une LF. sur la responsabilité provenant de l'exploitation des fabriques et statue quelques dispositions transitoires jusqu'au moment de la promulgation de cette loi. L'entrée en vigueur de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881, a eu pour effet d'abroger cet art. 5 de la loi sur les fabriques (cf. art. 15 de la LF. du 25 juin 1881), à l'exception de la lettre *d* du dit article, qui prescrit ce qui suit :

> Le CF. désignera, en outre, celles des industries dont l'exercice suffit à engendrer certaines maladies graves, auxquelles s'étendra la responsabilité prévue pour les accidents.

En corrélation avec cette disposition, l'art. 3 de la LF. du 25 juin 1881 dispose que :

> Dans les industries que le CF., en exécution de l'art. 5, lettre *d*, de la loi sur le travail dans les fabriques, désigne comme engendrant des maladies dangereuses, le fabricant est, en outre, responsable du dommage causé à un employé ou à un ouvrier par une de ces maladies, lorsqu'il est constaté qu'elle a exclusivement pour cause l'exploitation de la fabrique.

Lors de la discussion des questions relatives à l'extension de la responsabilité civile et au complément de la LF. du 25 juin 1881, le CF. a proposé, dans son projet du 7 juin 1886, de modifier comme suit l'art. 3 précité de la LF. du 25 juin 1881 :

---

[2]) Cf. infra nº 2360.

Dans les industries qui engendrent des maladies dangereuses le fabricant est, en outre, responsable du dommage causé à un employé ou à un ouvrier par une de ces maladies, lorsqu'il est constaté qu'elle a exclusivement pour cause l'exploitation de la fabrique.

L'art. 5, lettre *d*, de la LF. du 23 mars 1877 est abrogé. Demeure réservé toutefois au CF. le droit de soumettre de sa propre autorité à l'art. 3 actuel les industries qui engendrent des maladies dangereuses.

A l'appui de sa proposition, le CF. a déclaré que, chaque année, il avait cherché à faire exécuter l'art. 5, lettre *d*, de la loi sur les fabriques[1]), mais que tous ses efforts avaient échoué.

Ce fait tient à plusieurs causes :

D'une part, à la rareté des maladies, même dans les industries dangereuses; d'autre part au désir de créer un droit commun pour tous, ce qui présente précisément des difficultés insurmontables, si l'on doit chercher la solution du problème par voie administrative. On s'est élevé contre la proscription de certaines branches d'industries, qui lèse le sentiment d'honneur des industriels frappés et qui porte atteinte à la réputation de leur industrie. On a allégué que les procédés réellement toxiques se réduisent à un nombre très minime et qu'on ne devait pas, à cause de ce seul fait, mettre au pilori l'industrie toute entière; que, d'autre part, l'emploi d'un procédé dangereux ou l'apparition d'une maladie professionnelle est possible dans les branches d'industrie les plus diverses, mais que ces dernières sont soumises à des irrégularités et à des hasards tels qu'il ne peut être équitable de les placer, d'une manière générale, sous le régime de la loi sur la responsabilité civile; et que l'on crée ainsi un traitement inégal des industries. F. f. 1886 III 567.

---

[1]) Le CF. ne vise ici que l'exécution générale de la disposition précitée. En effet, l'art. 1er du règl. conc. la fabrication et la vente des allumettes, adopté par le CF. le 17 oct. 1882, prescrit ce qui suit: La fabrication des allumettes au phosphore jaune est une industrie susceptible d'engendrer des maladies dangereuses, et, dès lors, elle est soumise aux dispositions de l'art. 3 de la LF. sur la responsabilité civile (cf. R. O. n. S. VI 439, Commentaire de 1888. p. 48). De même, le CF. a décidé ce qui suit, le 29 nov. 1884: La responsabilité prévue pour les accidents par l'art. 5, lettre *d*, de la loi sur les fabriques est étendue aux ateliers de tissage Jacquard qui emploient des poids en plomb (au lieu de poids en fer, F. f. 1884 IV 507; 1885 II 690, Commentaire de 1900, p. 133).

Les Chambres fédérales n'ont pas adopté la proposition du CF. Dans son rapport du 11 octobre 1886, la commission du CN., qui en a proposé le rejet, a déclaré, à l'appui, qu'elle ne pouvait se rallier à l'idée de faire, de la question soulevée, l'objet d'un procès dans chaque cas particulier, et qu'à son avis il était plus facile au CF. qu'aux tribunaux d'établir, à l'aide des observations faites, et de compléter au fur et à mesure l'état, prescrit par la loi, des industries engendrant des maladies dangereuses. F. f. 1886 III 164.

Là-dessus et en exécution de l'art. 5, lettre *d*, de la loi sur les fabriques, le CF. a pris, le 19 décembre 1887, un arrêté indiquant les industries qui tombent sous l'application du dit art. 5, lettre *d*. Il y a fait rentrer toutes les industries qui emploient ou produisent certaines substances énumérées dans son arrêté.

Cet arrêté du 19 décembre 1887 a été remplacé, le 18 janvier 1901, par un nouvel arrêté du CF., qui ne s'en distingue que par l'établissement d'un catalogue plus détaillé et étendu des substances déclarées nuisibles.

R. O. n. S. X 357, XVIII 400. Cf. F. f. 1879 III 279; 1883 II 310; 1884 II 220; 1885 II 691; 1888 II 194; 1889 II 144; 1894 I 437 (colique saturnine dans le métier de peintre); 1899 II 53, 54 (phénylhydrazine); 1901 I 606 [1]).

II. Lorsqu'un cas de maladie vient à se déclarer dans une industrie soumise à l'art. 5, lettre *d*, de la LF. sur les fabriques, en vertu de l'arr. du CF. du 18 janvier 1901, c'est, non pas le CF., mais le juge qui prononce sur le bien ou mal fondé d'une demande d'indemnité présentée de ce chef.

Cf. CF. le 17. nov. 1893, F. f. 1894 I 437, Commentaire de 1900, p. 134.

III. Ensuite de cas de maladie survenue dans une fabrique de pilules, un gouvernement cantonal a demandé l'application à cette fabrique de l'art. 5, lettre *d*, de la LF. sur les fabriques.

Le Département fédéral de l'Industrie et de l'Agriculture n'a toutefois pas donné suite à cette requête. Motifs : L'enquête faire à ce sujet a démontré que ni les pilules ni l'établissement même ne contiennent de matières auxquelles puisse être attribuée avec certitude la cause des maladies constatées, de sorte que la condition posée à l'art. 5, lettre *d*, précité et exprimée par les termes « certainement et exclusivement » n'est pas établie par les faits, pas plus

---

[1]) Cf. encore Arr. TF. 1891, XVII n° 114; 1900, XXVI 2 n° 77; 1901, XXVII 2, n° 2.

que l'autre condition légale, qui suppose la constatation de maladies déterminées et dangereuses.

Dép. féd. de l'Industrie et de l'Agriculture, le 25 sept. 1888, F. f. 1889 II 144; Cf. encore Première Edition IV n° **1461 b**.

X. Les industries soumises à la responsabilité civile[1]).

Cf. LF. sur la responsabilité civile, de 1881, art. 1er, 14; LF. sur l'extension de la responsabilité civile, de 1887, art. 1—4, 10[2]).

2322. Les entreprises de construction et les carrières tombent sous l'application, non pas de la LF. sur les fabriques, mais bien de la LF. du 26 avril 1887, sur l'extension de la responsabilité civile.

Dép. féd. de l'Industrie, le 29 octobre 1892, F. f. 1893 II 164; 1900 I 547 (carrières de granit au Tessin).

2323. Le tribunal civil du canton de Bâle-Ville a prié le CF. de décider si l'établissement appartenant à Jacques Karlin-Löliger, à Riehen (carrière de pierres et camionnage), tombait sous le coup de la LF. du 26 avril 1887, c'est-à-dire si cette loi pouvait s'appliquer aussi à l'accident survenu, dans cette entreprise, à l'ouvrier G. Gerber.

Le CF. a résolu affirmativement la question. Motifs :

Aux termes de l'art. 1er, alinéa 1, de la LF. précitée, « sont soumises aux dispositions de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants toutes les industries qui produisent ou emploient des matières explosibles ». Il est donc absolument hors de doute que la carrière de Karlin tombe sous le coup de cette loi. Il est parfaitement indifférent qu'on y emploie de la poudre souvent ou rarement, attendu que, pour être soumis à la loi, il suffit d'employer de la poudre. Toutefois, comme l'accident dont Gerber a été victime est survenu lors du transport de pierres depuis la carrière, il ne s'agit plus que de savoir si ce travail de transport doit être considéré comme rentrant dans l'exploitation proprement dite de la carrière. On doit répondre affirmativement à cette question. Les ouvrages de ce genre sont en corrélation directe et nécessaire avec l'entreprise principale et, par conséquent, les dispositions de la loi leur sont aussi applicables. Eventuellement, ces ouvrages tomberaient sous le coup de l'art. 4 de la LF. du 26 avril 1887. F. f. 1893 I 622.

---

[1]) Cf. aussi nos 2225, 2228. 2237, 2245, 2254.

[2]) Cf. encore supra nos 2218, 2219.

2324. Le seul fait d'employer par profession des matières explosibles dans une industrie suffit pour la faire tomber sous l'application de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile.[1])

CF. le 8 mars 1893, le 10 mars 1899, et dans nombre d'autres arrêtés, F. f. 1893 I 622; 1899 I 704; 1900 III 774. En revanche, le fait d'employer par exception ou rarement de la poudre noire dans une carrière (une fois par an) ne suffit pas pour entraîner l'application de l'art. 1er, chiffre 1er de la LF. sur l'extension de la responsabilé civile, CF. en la cause Bärlocher, le 10 mars 1899, F. f. 1899 I 704.

2325. Des considérations de nature scientifique aussi bien que la genèse de la LF. du 26 avril 1887 démontrent que l'on ne saurait comprendre, parmi les matières explosibles dont parle l'art. 1er, chiffre 1er de cette loi, celles qui sont employées pour la préparation d'eaux minérales. CF. le 30 oct. 1896, F. f. 1896 IV 155.

2326. L'emploi de pétrole ou de benzine dans l'exploitation d'un bateau à moteur[2]) n'entraîne pas l'application de l'art. 1er, chiffre 1er de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile.

CF. le 14 févr. 1899, F. f. 1900 I 780.

2327. En ce qui concerne l'application de la LF. du 26 avril 1887, concernant l'extension de la responsabilité civile des fabricants, ce n'est pas tant le nombre des ouvriers occupés à la construction même de l'ouvrage où l'accident est arrivé que celui de tous les ouvriers, en général, employés par le même patron qui doit entrer en ligne de compte, lorsqu'on calcule le chiffre moyen de plus de cinq ouvriers, prévu par cette loi.

Cette décision se fonde, d'une part, sur l'art. 1er, chiffre 3, lettre *a*, de la LF. sur la responsabilité civile, du 26 avril 1887, qui parle de l'industrie du bâtiment, en général, et mentionne formellement tous les travaux qui sont en corrélation avec elle, de sorte que l'exploitation entière, lors même qu'elle est exercée dans des lieux différents et éloignés les uns des autres, doit être considérée comme un tout; d'autre part, sur la phrase finale de l'art. 1er, chiffre 2, où il est simplement question des ouvriers employés par les patrons. Les limites de ce qui appartient à telle ou telle exploitation finiraient souvent par se confondre, si chaque construction ou bâtisse devait être considérée sépa-

---

[1]) Cf. nº **2225**.

[2]) C. aussi supra I nº 27.

rément; on ne peut obtenir de critère absolu qu'en embrassant toutes les parties de la même exploitation.

CF. le 11 juin 1889, en réponse à une demande du tribunal de district de Zurich, E. f. 1889 III 677; 1890 II 442. Cela est de jurisprudence constante de la part du CF., cf. p. ex. F. f. 1903 I 400 (recours J. Apotheker).

2328. Appelé à décider si une certaine entreprise de transports devait être ou non soumise à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, le CF. a déclaré que, pour déterminer le nombre des ouvriers, l'on ne devait pas seulement compter les cochers, mais que l'entreprise comprenait aussi le travail dans l'écurie, la remise, etc. Peu importe — a-t-il ajouté — que l'entreprise s'occupe du transport des marchandises seulement, ou aussi de celui des personnes.

F. f. 1896 II 553.

2329. Une entreprise comportait trois genres de travaux, savoir: exploitation d'une carrière, voiturage, taille des pierres en chantier. Ces trois branches différentes, mais dépendant l'une de l'autre, ont été considérées comme formant un seul et même tout par le CF. (arrêté du 13 avril 1897), lequel a confirmé ainsi la jurisprudence suivie par lui depuis longtemps en ce qui concerne l'application de la loi sur les fabriques aux diverses branches d'exploitation d'un établissement [1]. Il est évident que les mêmes règles qui sont appliquées en matière de législation sur les fabriques doivent l'être aussi en matière de législation sur l'extension de la responsabilité civile.

L'inspectorat des fabriques, qui s'était chargé de calculer le nombre des ouvriers occupés aux travaux en question (carrières, voiturage, taille de pierre), a trouvé une moyenne de 5,6 ouvriers (saison de travail: commencement de mars à fin octobre). Etant donné ce résultat, le CF. a examiné si la présence d'une fraction au-dessus de 5 devait, comme on l'avait fait jusqu'à présent, entrer en ligne de compte pour la fixation de la moyenne du nombre des ouvriers ou si, pour ce calcul, l'on devait considérer les nombres entiers seulement (moyenne de plus de 5, par conséquent 6 ouvriers au moins). Le CF. s'est prononcé pour la première solution.

F. f. 1898 II 45; 1894 I 434 (le CF. avait alors refusé de soumettre à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile une entreprise dont la moyenne d'ouvriers n'était que de $5{,}_{05}$).

---

[1]) Cf. supra no 2221.

2330. L'industrie du voiturier Jacques Kuser, à Unter-Engstrigen, comporte trois branches spéciales: le voiturage, l'exploitation de gravier et l'exécution de travaux de terrassement. Vu la liaison intime existant dans l'espèce entre ces trois branches d'industrie, il y a lieu de les considérer comme un tout.

L'entreprise Kuser n'a pas employé en moyenne, du 1er décembre 1899 au 30 novembre 1900, un nombre d'ouvriers supérieur à cinq. Si l'on étend à une année entière « le temps du travail » de cette entreprise, les dispositions de la loi précitée ne lui sont pas applicables. En effet, l'article 1er, chiffre 2, de cette loi dit que, pour être soumis à la loi sur la responsabilité civile des fabricants, un patron doit occuper, « pendant le temps du travail », plus de cinq ouvriers en moyenne. Toutefois, Kuser a entrepris, pendant l'été de 1900, la construction d'un remblai de chemin de fer, entreprise pour laquelle il a employé en moyenne plus de cinq ouvriers, de mi-juin au commencement de décembre. La participation de Kuser à la construction d'une ligne de chemin de fer doit être considérée comme un travail temporaire dans le même sens que, par exemple, la construction d'une maison entreprise par un petit charpentier non soumis à la LF. sur la responsabilité civile.

D'autre part, l'on a constaté, le 27 décembre 1900, une réduction soudaine du nombre des ouvriers de l'entreprise Kuser, qui n'occupait plus alors que très peu de monde, les voituriers compris. Avant la mi-juin, époque où a commencé la construction du remblai de chemin de fer, elle ne comptait pas plus de quatre ouvriers. Il y a donc lieu d'admettre que cette construction constitue une entreprise spéciale et que le temps employé de mi-juin au commencement de décembre est bien le « temps du travail » dont parle l'article 1er, chiffre 2, de la LF. Or, Kuser a occupé plus de cinq ouvriers en moyenne pendant cette période de juin à décembre. En conséquence, cette entreprise spéciale de Kuser était soumise aux dispositions de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, au moment de l'accident survenu à l'ouvrier Matter, soit le 6 octobre 1900.

CF. le 11 janv. 1901, F. f. 1901 I 101; cf. aussi n° **2245**.

2331. Dans quelques cas, la condition relative au nombre moyen des ouvriers (plus de cinq ouvriers en moyenne, pendant l'exploitation), posée comme règle à l'art. 1er, chiffre 2, de la LF. du 26 avril 1887 sur l'extension de la responsabilité civile, donne lieu à des

doutes et le CF. a admis en principe, en 1892, que, pour obtenir cette moyenne, il fallait diviser le nombre des journées de travail par le nombre de jours pendant lesquels on a effectivement travaillé.

CF., les 14 octobre et 11 novembre 1892, F. f. 1893 II 171. Même décision dans l'affaire Schmidlin et Stöcklin, à Aesch, F. f. 1899 III 253.

2332. Si le « temps du travail » s'étend sur une année complète, l'on a lieu de se baser, pour le calcul du nombre des ouvriers, sur les douze mois précédant l'accident. Si l'on tenait aussi compte de l'époque qui suit l'accident, l'entrepreneur aurait souvent la faculté d'abaisser le chiffre moyen des ouvriers qu'il occupe en en congédiant quelques-uns. D'autre part, cependant, on ne saurait non plus reculer à volonté la période qui sert de base au calcul, car l'espace d'un an suffit, en général, pour déterminer les conditions d'exploitation d'une entreprise. Ainsi donc, lorsqu'il est possible de baser l'enquête sur une année entière, on doit adopter ce mode de faire; il se présente toutefois des cas où les circonstances obligent l'autorité à se contenter d'un espace de temps plus limité.

CF. le 6 juin 1901, au sujet de l'entreprise de gypserie et de peinture en bâtiments Gaudin, à Genève, F. f. 1902 II 35; même décision le 13 mars 1903, au sujet de la menuiserie Rochat, F. f. 1903 II 133.

2333. La LF. sur l'extension de la responsabilté civile ne fait aucune différence entre les entreprises d'un caractère durable et celles qui n'existent qu'à titre exceptionnel ou passager. L'art. 1, chiffre 2, de cette loi dispose expressément et sans réserve que la législation sur la responsabilité civile est appliquée aux employeurs qui occupent en moyenne plus de 5 ouvriers pendant le temps du travail. Il n'existe donc aucune restriction à cet égard, puisque la loi ne dit pas que le temps du travail doit avoir une certaine durée.

C'est pourquoi, à maintes reprises déjà, le CF. a résolu affirmativement la question de responsabilité civile, à l'égard d'entreprises qui n'exigent qu'un temps très court, quelques semaines par exemple.

Cf. CF. le 4 décembre 1896, F. f. 1897 II 702; v. aussi nos **2344**, **2345**, **2355**.

2334. Un maître plâtrier contestait avoir eu le nombre d'ouvriers nécessaire pour être soumis à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, et, pour faire le calcul de la moyenne de ce nombre, il se basait sur une période de 2 à 3 années. Le CF., par contre, a décidé ce qui suit, dans son arrêté du 8 septembre 1896: il s'agit, en l'espèce, d'un métier qui ne s'exerce que pendant une certaine saison,

dès lors, le chiffre dont il faut tenir compte pour l'application de la loi sur la responsabilité civile est celui des ouvriers occupés pendant la saison, c'est-à-dire pendant le temps réel du travail (article 1, chiffre 2, de la LF.). L'on ne peut tenir compte des saisons des années précédentes, car les conditions peuvent varier essentiellement d'une année à l'autre, surtout en ce qui concerne l'industrie du bâtiment.

F. f. 1897 II 206.

2335. Une entreprise de carrière de gypse avait été fondée en mars 1899. Les premiers temps, le propriétaire travaillait seul et ce n'est qu'à partir du 24 juillet 1899 qu'il engagea quelques ouvriers, dont le nombre, depuis le 24 juillet 1899 jusqu'au 10 février 1900, s'éleva en moyenne à $7_{,09}$. Un accident, survenu le 11 août 1899, obligea le CF. à trancher la question de la responsabilité du patron. La solution de cette question dépendait exclusivement de l'interprétation à donner à l'expression « temps du travail » qu'emploie l'article 1er, chiffre 2, de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile. Le CF. n'a pas estimé que le temps du travail doive être calculé à partir du moment où l'entrepreneur s'était établi à son compte (mars 1899); il a déclaré, au contraire, que, selon les termes de la loi, cette période ne partait que du 24 juillet 1899, c'est-à-dire du jour où le patron avait engagé, pour la première fois, des ouvriers. Ce n'est, en effet, que dès l'instant où l'employeur occupa des ouvriers et où il les exposa aux dangers de son exploitation que commença aussi le « temps du travail », dans le sens de la loi sur l'extension de la responsabilité civile. Quant au terme de la période à prendre comme base pour le calcul du nombre moyen des ouvriers, le CF. a été obligé, à l'époque de son arrêté (19 mars), de se fonder sur la période qui pouvait matériellement permettre une appréciation des faits, c'est-à-dire sur celle qui s'étendait jusqu'au 11 février 1900. Le nombre moyen des ouvriers ayant été supérieur à 5 pendant ce temps, le CF. a décidé qu'au moment de l'accident l'entreprise de gypse était soumise à la législation sur la responsabilité civile. F. f. 1901 I 614.

2336. I. Les travaux de terrassement consistant à creuser des fondations, des caves, etc., rentrent dans la catégorie des travaux qui sont en corrélation avec l'industrie du bâtiment. Ils sont, tout comme celle-ci, soumis aux dispositions de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, de sorte que les dispositions

de la loi sont applicables aux accidents survenus au cours de ces travaux.

CF. le 27 janvier 1891, en réponse à la demande d'un gouvernement cantonal. Il va sans dire qu'en cas de litige c'est le juge qui serait compétent à l'effet de trancher souverainement la question, F. f. 1891 I 198.

2337. II. Les soins donnés aux chevaux employés dans une entreprise de construction constituent des travaux accessoires et rentrent, comme tels, sous l'application de la LF. concernant la responsabilité civile, du 26 avril 1887.

CF. le 13 juin 1890. Demeure réservée, cela va sans dire, la décision du juge sur ce point, F. f. 1890 III 489.

2338. III.[1]) S'il est vrai que, d'après les prescriptions de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, il n'y a pas de responsabilité du patron dans le cas où il s'agit uniquement du chemin à faire par l'ouvrier pour aller à la fabrique et pour en venir, il est, par contre, hors de doute que la responsabilité commence dès le moment où l'ouvrier est entré dans la zone proprement dite soumise à l'action du patron. Alors que la LF. du 25 juin 1881 ne tenait compte que des accidents qui arrivent « dans les locaux de la fabrique », celle du 26 avril 1887, par contre, embrasse maintenant aussi les « travaux ou services en corrélation avec l'exploitation de la fabrique, alors qu'ils ne s'exécuteraient pas dans les locaux fermés de la fabrique ». Cela est absolument juste aussi longtemps que, par le fait de son service, l'ouvrier doit se trouver en un endroit ou vaquer à des occupations sur lesquels, au point de vue du danger, le patron peut exercer une influence quelconque. Ce cas peut se présenter dès que l'ouvrier a franchi la limite de la cour de la fabrique ; il doit la traverser ; il courra peut-être le danger de glisser sur la glace, si le patron n'a rien fait pour que l'ouvrier soit en sûreté sous ce rapport. Le patron est, de même, responsable, dans tous les cas, de dangers qu'il aurait pu éviter et auxquels son ouvrier est exposé chez lui. Il y a donc corrélation avec l'exploitation, sinon avec les dangers particuliers de cette exploitation.

CF. le 22 juin 1891, en réponse à une demande du département de police du canton de St-Gall. Sous réserve, il va sans dire, de la décision à prendre par le juge, le CF. a admis la responsabilité civile du patron à l'égard d'une ouvrière qui avait fait une chute sur les escaliers à l'entrée de la fabrique, F. f. 1891 III 794.

---

[1]) Cf. encore nos 2357—2359, § XII.

2339. I. La LF. du 26 avril 1887 est applicable à tous les employés et ouvriers occupés à la pose et à la réparation de fils télégraphiques et téléphoniques, ainsi qu'aux dépôts fédéraux de guerre et de munitions, même dans le cas où le personnel de ces dépôts est en même temps au service des cantons[1]). Si donc un accident se produit pendant l'exécution de travaux faits pour la Confédération, c'est cette dernière qui doit intervenir.

Mais il est toute une série de cas au sujet desquels, à la forme comme au fond, il y a doute sur l'application de la LF. :

1. Que faut-il entendre par « employés ou ouvriers » mis au bénéfice de la responsabilité ? Faut-il faire rentrer dans cette notion les directeurs, gérants, directeurs des travaux, etc., des établissements soumis à la loi ? Et à quel point de vue considérer les fonctionnaires de l'administration centrale, comme, par exemple, le chef de la section technique de l'administration du matériel de guerre, son adjoint, l'administrateur central des poudres, etc., qui ne sont que par intervalles en rapports directs avec l'exploitation, dans un but de surveillance ou autre, pour des expériences, par exemple ? Il est hors de doute que la loi s'applique aux personnes de la première catégorie indiquée.

2. La même question se pose au sujet des fonctionnaires de l'administration militaire qui, sans avoir de relations constantes avec les établissements soumis à la loi, font des expériences avec des armes à feu et des substances explosibles et sont, à cette occasion, victimes d'accidents.[2])

3. L'application de la LF. peut-elle être étendue aux employés de la régie des chevaux (écuyers) ? (L'art. 1er, chiffre 2, b, de la loi ne parle que du voiturage).[3])

4. L'art. 2, al. 2, semble poser la condition de l'emploi simultané de plus de cinq ouvriers, pour les travaux exécutés en régie et les travaux publics, en général, donc aussi pour les industries qui produisent ou emploient des matières explosibles. Si la loi doit être comprise dans ce sens, elle ne s'appliquerait pas du tout ou elle ne serait applicable qu'en partie à certains établissements, tels le dépôt de guerre et le bureau de contrôle des munitions à Thoune. Mais cette interprétation n'est pas correcte, car l'art. 2, al. 2, n'a pour effet que de mettre les entreprises publiques sur le même pied que les entreprises privées, et il ne modifie en rien les prescriptions de l'art. 1er.[4])

---

[1]) Cf. I nº **217**.
[2]) Cf. aujourd'hui supra I p. 730, chiffre 4.
[3]) Cf. infra, chiffre II.
[4]) Cf. aussi supra nº **2324**.

5. La LF. est-elle applicable aux employés et ouvriers occupés dans les laboratoires ou aux machines de l'école polytechnique fédérale et de ses établissements auxiliaires ?

6. S'étend-elle aussi aux ouvriers occupés d'une manière permanente par la Confédération à Thoune pour des métiers relatifs à la construction ?

Le CF. croit devoir résoudre ces questions, de même que les questions analogues qui pourraient encore être soulevées, dans le sens de l'application des prescriptions statuant la responsabilité civile.

CF. dans son mess. du 22 mars 1889, F. f. 1889 I 585.

II. Le 7 novembre 1899, le CF. a écarté une requête qui lui avait été adressée à la suite d'un accident, et qui lui demandait de déclarer la régie fédérale des chevaux entreprise de voiturage, dans le sens de l'art. 1er, chiffre 2, de la LF. sur l'extension de la responsabilité. Motifs : Le terme de « voiturage » ne s'applique pas à cet établissement; celui-ci est une institution purement militaire, en corrélation étroite avec la fourniture des chevaux pour l'armée; il ressort de la disposition touchant le but de l'institution, qui figure dans le règlement du 10 décembre 1877, qu'elle n'a rien de commun avec une entreprise de voiturage proprement dite. Le fait que l'établissement est obligé de se servir de voitures pour les besoins de son exploitation, ne l'assimile pas à une entreprise de voiturage, attendu que le voiturier n'utilise pas ses voitures pour ses transports personnels, mais pour des transports faits pour compte de tierces personnes. Le dressage des chevaux pour la selle et la voiture ne rentre pas dans les travaux d'une entreprise de transports. L'établissement de la régie ne constitue pas non plus une entreprise dans le sens de l'article 1er, chiffre 2, car son but n'est pas l'exploitation d'une branche d'affaires en vue d'un bénéfice. Au surplus, les écuyers, conducteurs et domestiques de l'établissement de la régie sont assurés contre les accidents. F. f. 1900 I 781.

2340. A l'occasion d'un recours Settelen, le CF. a décidé, le 19 février 1889, de résoudre affirmativement la question de savoir si l'exploitation d'une entreprise de transport par tramway-omnibus, concessionnée par l'administration des postes, est soumise à la LF. du 26 avril 1887 sur l'extension de la responsabilité civile, complétant la loi du 25 juin 1881.

Considérants :

La responsabilité de l'administration des postes est déterminée par l'art. 14 de la LF. du 2 juin 1849 sur la régale des postes R. O. I 98.[1]) Toutefois, elle ne peut se rapporter qu'aux transports, que l'administration des postes exécute elle-même, et non pas à ceux qu'elle concède à des particuliers. L'administration des postes ne participe en aucune façon au produit des courses concessionnées; le personnel de service de l'exploitation du tramway n'a aucun rapport avec elle et peut être engagé et révoqué au gré de l'entrepreneur. L'exploitation tout entière est affaire du concessionnaire, qui l'exerce, non point dans l'intérêt public, mais bien comme entrepreneur privé et dans un but de gain; elle ne peut donc, en droit, être assimilée à l'administration des postes[2]). F. f. 1889 I 346; 1890 II 443.

2341. Les écoles professionnelles des arts et métiers ne sont pas soumises à la législation fédérale sur la responsabilité civile.

Ce principe a été posé par le CF., le 12 mars 1893, à l'occasion d'un accident survenu, le 31 octobre 1891, dans l'atelier de serrurerie d'une école d'arts industriels.

Voici en quels termes le CF. a motivé sa décision :

L'école dans laquelle s'est produit l'accident rentre incontestablement dans la catégorie des établissements qui servent à l'enseignement professionnel et qui sont subventionnés par la Conf. en vertu de l'arrêté fédéral concernant l'enseignement professionnel[3]).

Il existe en Suisse toute une série d'écoles spéciales industrielles et professionnelles (écoles des arts industriels, ateliers d'apprentis pour le travail du bois et des métaux, pour cordonniers, tailleurs de pierre, etc., écoles d'horlogerie, de tissage, etc.) qui font exécuter à leurs élèves des travaux pratiques dont les produits sont mis en vente. Partie seulement de ces travaux rentrent dans le domaine de l'industrie du bâtiment, et l'on devrait donc, a priori, faire un triage des

---

[1]) Cf. aujourd'hui la LF. sur la régale des postes, du 5 avril 1894, art. 18 et suiv., R. O. n. S. XIV 351; supra III n° **1396**.

[2]) Les postillons ont, sur la base de la responsabilité civile, une double créance, savoir: contre l'administration des postes en vertu de la LF. sur la régale des postes, et, en vertu de la LF. sur la responsabilité civile, contre l'entrepreneur du service postal (maître de poste fournissant les chevaux), lequel est leur patron, ce que n'est pas l'administration des postes, cf. l'avis donné par le Dép. féd. de Justice, le 15 nov./31 déc. 1897.

[3]) Cf. supra I p. 36.

divisions scolaires qui tomberaient éventuellement sous l'application de l'art. 1, chiffre 2 *a* (industrie du bâtiment) de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile. Déjà à cet égard, on se heurte à une inévitable contradiction, qui résulte de la question de savoir s'il est logique et conséquent de ne soumettre à la responsabilité qu'une partie des établissements d'enseignement professionnel susmentionnés et de libérer les autres, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas en connexité avec l'industrie du bâtiment (car enfin, dans les écoles étrangères à l'industrie du bâtiment, les accidents sont de même très possibles). Cette question ne peut pas être résolue par l'affirmative et l'on ne peut non plus recourir au moyen terme, de correction problématique en lui-même, qui consisterait à placer les branches étrangères à l'industrie du bâtiment sous le régime de la responsabilité civile des fabricants (LF. du 25 juin 1881) et à les soumettre par là même à la LF. sur les fabriques, car il ne s'agit pas d'établissements industriels, dans le sens de l'art. 1er de cette dernière loi.

En général, il convient de remarquer, à l'égard de toutes les écoles dont il est ici question, qu'elles ne font pas exécuter les travaux pratiques dans un but de gain ou de lucre, mais seulement en vue de l'enseignement. Il est évident qu'elles sont forcées de recourir à ce moyen, si elles veulent accomplir leur tâche, l'instruction professionnelle, et qu'enfin, à moins de vouloir donner dans un luxe impardonnable, elles sont bien obligées de mettre en vente les travaux exécutés. Le produit de la vente est employé à couvrir partiellement les frais d'exploitation, dont il est loin d'atteindre le chiffre dans quelque école que ce soit. Pour les travaux de l'industrie du bâtiment en particulier, qu'ils soient exécutés sur commande ou non, on part du même principe : ils sont entrepris pour donner aux élèves l'occasion de se former en vue de leur future profession. La circonstance que certaines de ces écoles travaillent avec le concours d'assistants ou contre-maîtres versés dans la profession ne modifie aucunement, en fait, le caractère de cette entreprise ; du reste, le nombre des aides permanents n'est jamais que fort restreint et s'il arrive que, pour l'exécution de grandes commandes pour l'industrie du bâtiment, l'on soit, de temps en temps, obligé d'en engager d'autres, l'on pourvoit à leur sécurité au moyen d'une assurance.

Le rapport entre école et élève n'est pas le même qu'entre patron et apprenti. Le patron travaille en vue du bénéfice, et l'apprenti est tenu de lui aider directement ou indirectement ; tel n'est pas le cas pour l'école et c'est pourquoi la responsabilité civile n'est pas applicable à cette dernière, car le caractère essentiel de la responsabilité réside

dans le fait qu'en considération des avantages matériels qui résultent pour lui de l'activité de ses employés, le patron est tenu de les indemniser du dommage qu'ils éprouvent dans son entreprise.

F. f. 1894 I 435.

2342. Les détenus employés à l'entretien et à la construction des routes ne sont pas placés sous le régime des lois fédérales concernant la responsabilité civile, attendu qu'ils ne se trouvent pas vis-à-vis de l'Etat dans le rapport que suppose évidemment la LF. sur la responsabilité civile [1]), savoir le rapport de gré à gré de l'ouvrier vis-à-vis du patron. Il en est autrement des cantonniers et des agents voyers, qui sont effectivement au service de l'Etat, s'ils ne sont pas entrepreneurs d'un lot pour leur propre compte. [2])

Dép. féd. de l'Industrie et de l'Agriculture, le 10 mars 1888, F. f. 1889 II 155.

2343. Par arrêté du 15 mars 1898, le CF. a résolu négativement la question de savoir si les travaux exécutés en corvée par la commune d'Illighausen étaient soumis aux dispositions de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, le 4 novembre 1897, jour où un accident est arrivé à Constantin Wetter, à Illighausen.

Considérants :

En vertu de l'art. 1er, chiffre 2, lettre *d* de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, la construction de chemins de fer, tunnels, ponts et routes, les travaux hydrauliques, le creusage de puits et galeries, les travaux de canalisation, ainsi que l'exploitation de carrières et de mines, sont soumis aux dispositions de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants, lorsque les patrons occupent, pendant le temps du travail, plus de cinq ouvriers en moyenne. L'exploitation d'une gravière pour la construction ou l'entretien des routes et chemins est aussi soumise à la LF. du 26 avril 1887. Le mode employé par le patron pour le paiement des ouvriers n'exerce aucune influence sur la question de responsabilité. Le fait seul que les citoyens travaillant en corvée ne reçoivent pas de salaire ne suffit donc pas pour libérer une commune de la responsabilité civile. Personne n'a contesté le fait que la commune d'Illighausen a employé, en moyenne, plus de cinq ouvriers.

---

[1]) Cf. aussi supra nº 2232.

[2]) Cf. nº 2344.

Et pourtant la question de responsabilité civile doit être tranchée négativement dans l'espèce, aux termes de l'art. 2, al. 2 de la LF.

> Si quelques-uns des travaux énumérés à l'art. 1er sont exécutés en régie, la responsabilité incombe à l'administration de l'état, du district, de la commune ou de la corporation qui les fait exécuter.

Or, la commune fait exécuter les travaux de routes qui lui incombent, non pas en régie, mais bien au moyen de corvées.

Les citoyens travaillant à la corvée ne font que remplir un devoir civique général ; ils ne sont pas employés de la commune sur la base d'un contrat de droit privé ; le droit public du canton fixe leur situation juridique vis-à-vis de la commune ; ce droit public doit, par conséquent aussi, règler la responsabilité communale en pareil cas.

Les LF. du 25 juin 1881 et du 26 avril 1887 n'empiètent pas sur le droit public des cantons ; elles ne se rapportent qu'aux conditions de service de droit privé et elles ne déterminent qu'une obligation de droit privé des entrepreneurs.

En admettant même que, dans des cas comme celui-ci, des raisons d'équité militent en faveur de la responsabilité civile des corporations publiques, c'est par le droit public cantonal, et non par le droit fédéral, qu'il faut chercher à résoudre la question de savoir si cette responsabilité existe réellement en droit ou non.

F. f. 1898 II 571.

2344. Les travaux de déblaiement de la route du Splügen, qui incombent au canton des Grisons, tombent sous l'application de la LF. du 26 avril 1887. En effet, on doit faire rentrer dans la catégorie des constructions de routes non seulement le premier établissement de ces voies de communication, mais encore leur entretien, qui comprend les travaux nécessaires pour conserver l'ouvrage à sa destination. On doit y comprendre aussi, en particulier, les mesures qui ont pour but d'écarter les obstacles provenant des forces naturelles, et il n'est pas possible de faire une différence entre les divers genres d'évènements de cette nature.

Le déblaiement de la route se fait principalement en hiver, et les travaux qui sont nécessaires à cet effet reviennent chaque année avec une certaine régularité.

Comme l'hiver est, en conséquence, le véritable « temps du travail » (art. 1er, chiffre 2, de la LF.), on doit, pour le calcul du nombre des ouvriers, compter non seulement les cantonniers occupés toute l'année, mais encore les ouvriers auxiliaires, que ce soient régulièrement les mêmes ou qu'ils changent suivant les circonstances. Or, le chiffre moyen de 5 exigé par la loi est plus qu'atteint dans l'espèce. CF. le 13 mai 1890, F. f. 1890 II 928. Arr. TF. 1889, XV nº 121.

2345. Faisant application des art. 10 de la LF. du 26 avril 1887 et 14 de la LF. du 25 juin 1881, le CF. a soumis, le 14 mars 1890, à la législation fédérale sur la responsabilité civile la « Modération de Kauflisbach » qui existe dans la commune de Gessenay (Berne). Cette « Modération de Kauflisbach » est une entreprise d'endiguements qui, pendant la période d'exploitation, occupe en moyenne plus de cinq ouvriers. Le fait que ses travaux d'endiguement de torrents ne peuvent s'exécuter que pendant la saison favorable et avec des interruptions n'est pas un motif pour la soustraire aux effets de la loi ; sinon la LF. sur la responsabilité civile ne pourrait jamais être appliquée à des entreprises d'endiguements de ce genre

F. f. 1890 I 756; cf. nº **2333**.

2346. S'il est vrai que les travaux d'endiguement de torrent sont soumis à la législation fédérale sur la responsabilité civile comme rentrant dans la catégorie des travaux hydrauliques, il n'en est pas de même des travaux de reboisement. Dans l'application de la LF. du 26 avril 1887, l'autorité fédérale est constamment partie du principe que l'exploitation forestière, pas plus que les travaux agricoles, ne tombe sous le régime de la responsabilité civile. Il arrive parfois qu'on exécute des reboisements complémentaires pour parachever l'endiguement d'un ruisseau ; néanmoins, on ne saurait dire qu'en général les reboisements rentrent dans la catégorie des « travaux de canalisation ». Du reste, le CF. a décidé, à maintes reprises, que l'abatage des arbres dans les forêts, la préparation et le transport des billes, tout en étant des travaux préparatoires pour les ouvrages qui s'exécutent sur les chantiers de charpentiers ou les scieries, ne peuvent pas, par ce seul fait, être soumis aux dispositions de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile. C'est pourquoi les reboisements, qui sont des travaux de culture proprement dits, ne peuvent pas être rattachés aux travaux d'endiguement de façon

assez étroite pour justifier la décision de les soumettre avec ceux-ci à la responsabilité civile.

CF. le 24 nov. 1896, aff. de la corporation bourgeoise de Bottigen, à l'occasion du sinistre Zenger, F. f. 1896 IV 628; cf. aussi nos **2233**, **2236**, **2347**, **2348**.

2347. I. Le Conseil d'Etat du canton de Bâle-campagne avait demandé au CF. de faire rentrer l'industrie de Fidèle Karrer, à Æsch, consistant dans le commerce et le transport de bois, au nombre de celles auxquelles s'applique la LF. du 26 avril 1887, sur l'extension de la responsabilité civile.

Le CF. a refusé d'accéder à cette demande (13 mars 1893), par les motifs que voici :

L'industrie de Karrer comprend l'achat, l'abatage, le transport et la vente de bois, toutes opérations de l'exploitation forestière, à laquelle, selon la jurisprudence constante du CF.,[1]) la loi sur la responsabilité n'est pas applicable.

Le CF. ne peut pas non plus faire rentrer le commerce de Karrer dans l'industrie du « bâtiment », car préparer ses bois sur un chantier installé dans la forêt, les mettre en état et les livrer au commerce, cela ne constitue pas des travaux auxquels on puisse appliquer l'art. 1er, chiffre 2, lettre *a*, de la LF. du 26 avril 1887, à moins qu'on en veuille forcer l'interprétation.

La nature de l'exploitation exige, en outre, que le chantier change souvent de place. Celui de Karrer, à Æsch, situé près de la maison du patron, ne peut être pris ici en considération, vu le petit nombre d'ouvriers que l'on y occupe (3,7 en moyenne) et parce que l'accident qui a motivé la demande est arrivé dans la forêt.

F. f. 1893 I 742, cf. aussi supra p. 174, 175.

2348. II. Le 4 juin 1895, le CF. a décidé que l'entreprise de transports de Laurent Joos, à Meiersboden, commune de Churwalden (Grisons), était soumise aux dispositions de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile pour la période allant du commencement de décembre 1893 à la fin de février 1894.

Motifs :

Aux termes de l'art. 1er, 2me alinéa, lettre *b*, de la LF. du 26 avril 1887, les entreprises de transport sont soumises aux dispositions de cette loi, dès qu'elles occupent plus de cinq ouvriers en moyenne.

[1]) Cf. par ex. F. f. 1893 II 173; no **2346**.

Or, une enquête ouverte par les autorités cantonales a établi que l'entreprise Joos avait employé au commencement sept voituriers, plus tard six et en moyenne plus de cinq déchargeurs. L'objection consistant à prétendre que le transport du bois ne saurait être compris dans le terme de voiturage, et qu'il doit rentrer dans la notion d'une exploitation forestière[1]), est dénuée de valeur. Le CF. a, maintes fois, dit le contraire et il a même expressément déclaré que le fait d'abattre du bois et de le couper sur place rentrait bien dans l'exploitation forestière, mais qu'il en était autrement du transport de bois.[2]) F. f. 1895 III 240.

2349. Un entrepreneur avait été chargé d'exécuter, lors d'une fête fédérale, des travaux de terrassement, soit de jardinage, et il avait établi des voies d'accès et d'embellissement destinées aux piétons seulement, non aux voitures, et qui, par conséquent, n'étaient pas carrossables. Lors de ces travaux, un ouvrier a été victime d'un accident causé par l'explosion d'une mine dans une exploitation voisine et indépendante de la première entreprise. Le CF. a décidé, le 17 mars 1899, que ces travaux de terrassement n'étaient pas compris au nombre des industries, entreprises ou travaux désignés à l'art. 1er, chiffre 2, de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile et que l'on ne pouvait parler, en l'espèce, d'une « construction de routes ».
F. f. 1900 I 781.

2350. Les gravières tombent sous l'application de l'article 1er, chiffre 2, lettre *d*, de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887.[3]) A vrai dire, le terme de mine signifie, en matière technique, toute exploitation souterraine, mais il est d'usage en Suisse de comprendre également par cette expression (le fait est surtout vrai pour les Suisses allemands, qui élargissent le sens du mot « Grube ») toutes les tranchées faites à la surface du sol, ainsi que les excavations creusées dans le but de tirer parti de ressources naturelles; le peuple les dénomme mines d'argile, mines de sable, mines de gravier, etc. Si le législateur n'avait entendu soumettre à la loi sur la responsabilité civile que des mines dans le sens technique du terme, il n'aurait pas, à l'art. 1er, chiffre 2, lett. *d*, de la loi sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887 (texte

---

1) Cf. nº **2346**.
2) Cf. aussi nºs **2233**, **2236**.
3) Cf. aussi nºs **2225**, **2343**, **2351**.

allemand), parlé expressément de Gruben, après avoir mentionné déjà les Bergwerke et les Steinbrüche (le texte français n'emploie que les termes « carrières » et « mines »). L'on ne saurait non plus pourquoi on attribuerait aux gravières un régime juridique différent de celui de toutes les autres entreprises semblables.

CF. le 9 février 1900, F. f. 1901 I 615; 1903 I 400.

2351. L'exploitation de glace naturelle, combinée ou non avec une entreprise de voiturage qui en dépend, doit être, en principe, mise sur le même pied que l'exploitation de minéraux,[1]) de sorte qu'elle est soumise à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile dès que, pendant la période d'exploitation, le patron occupe, en moyenne, plus de cinq ouvriers.

CF. le 8 sept. 1893, aff. Grimmi et Tobler; même décision le 5 février 1901, aff. Schneider-Wildermuth, F. f. 1894 I 435; 1901 I 298.

2352. La société d'embellissement le Kurverein, à Davos, fait exécuter par ses nombreux ouvriers les travaux que voici : construction de rues, de chemins, de conduites d'eau, de pavillons, déblaiement de glace et de neige, installation et entretien de champs de patinage, etc., établissements d'abris contre le soleil, construction d'un palais de glace. Ce « palais de glace », sorte de château fait de glace et de neige, est une construction importante qui, en raison de ses dimensions, doit être classée dans « l'industrie du bâtiment ».

C'est pourquoi, le 29 octobre 1901, le CF., se fondant sur l'art. 1er, chiffre 2, lettres *a* et *d* de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, a décidé que cette loi était applicable à l'égard d'un accident qui s'était produit le 13 février 1901, lors de la construction du dit palais de glace. F. f. 1902 II 37.

2353. Le 24 avril 1900, le CF. a décidé que les travaux exécutés par la société « La Cristallina », à Biasca, pour l'établissement d'un chemin de fer aérien, étaient soumis aux dispositions de la législation fédérale sur la responsabilité civile à l'époque de l'accident survenu à Felice Rodoni, le 1er septembre 1897. Motifs :

La société « La Cristallina » extrait du val Pontirone de la glace, du bois et des pierres. Afin de faciliter le transport de ses produits, elle a fait établir en 1897, entre le val Pontirone et la plaine

---

[1]) Cf. no 2225.

de Biasca, un chemin de fer aérien, pendant la construction duquel l'ouvrier Felice Rodoni a été victime d'un accident. L'entreprise employait, en moyenne, plus de cinq ouvriers à cette construction. La société prétend, il est vrai, que les ouvriers occupés à la construction étaient divisés par groupes, dont chacun avait son travail spécial, et que, pour résoudre la question de responsabilité civile, l'on ne doit considérer que le nombre d'ouvriers de chaque groupe pris séparément. Mais cet argument n'est pas soutenable.

De même que, dans l'entreprise du bâtiment, on tient compte de tous les travaux qui sont en corrélation avec cette entreprise, de même aussi l'on doit, par analogie, compter en l'espèce tous les ouvriers qui étaient alors occupés à la construction du chemin de fer aérien.

Enfin, la construction du chemin de fer aérien doit être rangée sous l'art. 1er, chiffre 2, lettre c, de la LF. du 26 avril 1887, comme exécution d'installations de nature technique. F. f. 1900 II 774.

2354. Le 13 juin 1898, le CF. a résolu négativement la question de savoir si la maison Lüthi & Cie, marchands de planches à Romanshorn, était soumise à la législation fédérale sur la responsabilité civile à l'époque de l'accident survenu à Joseph Bühler, au Seehof, à Romanshorn.

L'enquête faite sur les lieux mêmes a démontré que la maison Lüthi & Cie est une pure entreprise commerciale, et non une fabrique ou une entreprise de construction. En effet, ce n'est pas cette maison qui s'occupe du perfectionnement des marchandises qui lui sont confiées, mais bien un tiers, savoir la maison Jäger & fils, à Romanshorn. Le requérant était chargé du contrôle, ainsi que du chargement et du déchargement des marchandises. D'autre part, c'est le plus souvent le chemin de fer qui transporte les planches livrées par la maison Lüthi & Cie à la raboteuse de Jäger & fils pour y être travaillées. Or, ni la loi sur les fabriques, ni celle sur l'extension de la responsabilié civile ne s'appliquent à une entreprise purement commerciale, quel que puisse être le nombre des ouvriers qu'elle occupe.

F. f. 1898 III 408; cf. supra p. 165, note 1; 167.

2355. Les conditions existant dans une entreprise d'endiguements soumise à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile ont donné lieu au CF. de décider ce qui suit, le 14 octobre 1892 :

1. Un fermier paie son fermage tant en numéraire qu'en prestations en nature, qui consistent, en partie, en travaux (charrois, etc.) pour l'entreprise d'endiguements indiquée. Les travaux dont il s'occupe pour cette entreprise sont donc aussi effectués moyennant rétribution, comme ce serait le cas, par exemple, d'un locataire qui, sans y être obligé par contrat, s'acquitterait par son travail du loyer dont il est débiteur. Or, qui travaille pour le compte et au service d'autrui et moyennant rétribution (que cette dernière consiste en argent ou en une imputation sur sa dette) doit être compté au nombre des ouvriers; par conséquent, dans le calcul du nombre des ouvriers de l'entreprise, le fermier et son personnel seront comptés comme tels.

2. D'autre part, pour ce qui concerne les ouvrages accessoires des endiguements, l'art. 1er, chiffre 2, de la loi sur l'extension de la responsabilité énumère particulièrement, à la lettre a, les ouvrages accessoires de l'industrie du bâtiment qui tombent sous le coup de la responsabilité civile, tandis que la lettre d ne fait pas mention de ceux qui se présentent dans les travaux hydrauliques. La raison en est que, dans la première de ces industries, une foule de ces ouvrages accessoires sont exécutés par des ouvriers de toutes autres professions, de sorte, par exemple, que la toiture est en partie l'œuvre du ferblantier, l'application des portes celle du serrurier, etc.: dans les entreprises de canalisation, en revanche, les différents travaux, tels que le transport des fascines, leur submersion, leur assujettissement par des pieux ou des pierres, sont en connexité évidente, et constituent des parties inséparables d'un seul tout; les risques mêmes sont à peu près égaux pour toutes ces opérations; par conséquent, tous les ouvriers employés aux travaux d'endiguement doivent être comptés dans le calcul.

3. Enfin il ne faut compter comme durée d'exploitation que le temps pendant lequel l'exploitation a lieu effectivement, et non celui durant lequel celle-ci n'est ni projetée, ni même légalement permise à l'endroit où elle doit avoir lieu. Il en est de même du temps pendant lequel l'ouvrier engagé n'est tenu à aucun travail. C'est pourquoi il faut déduire ici notamment les dimanches. F. f. 1893 II 170.

2356. Le 22 mai 1894, le CF. a déclaré que la législation fédérale sur la responsabilité civile n'était pas applicable à l'égard d'un accident survenu lors des travaux d'endiguement de la Thur. Ces travaux de correction étaient exécutés pour le compte d'une commune; mais ils avaient été adjugés à huit entrepreneurs, qui n'occupaient que trois ouvriers. F. f. 1895 I 744.

2357. Dans l'automne de 1897, Jacques Rohner, de Rebstein, fabricant de broderies, a fait construire un atelier de broderies à Widnau. Les travaux furent exécutés en partie à forfait, en partie à la journée. Rohner confia une partie des ouvrages de forge à Othmar Frey, maître-forgeron, de Berneck, qu'il occupait, ainsi que ses ouvriers, à la journée. Frey lui-même n'avait jamais engagé ni occupé plus de cinq ouvriers. Le 3 novembre 1895, en posant une machine à percer, le manœuvre Gottfried Jäckli, qui était engagé par Frey, fut victime d'un accident. Frey et Rohner contestèrent tous deux toute responsabilité civile. Le premier donnait pour raison qu'il n'avait jamais occupé plus de cinq ouvriers, l'autre que Jäckli n'avait point été engagé par lui, mais travaillait sous les ordres de Frey.

Le 8 septembre 1898, le CF. a décidé qu'au moment de l'accident survenu à Gottfried Jäckli Jacques Rohner était soumis à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile.

Considérants :

Aux termes de l'article 1er de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, l'industrie du bâtiment est soumise aux dispositions de la loi sur la responsabilité civile, du 25 juin 1881, lorsque le patron occupe, pendant le temps de travail, plus de cinq ouvriers en moyenne.

Comme, à l'époque de l'accident, le maître forgeron Frey n'occupait pas plus de cinq ouvriers, on ne peut dire qu'il fût alors soumis à la loi sur la responsabilité civile.

Mais en ce qui concerne Rohner, propriétaire de l'immeuble, il est constant que, le jour de l'accident, il occupait 79 ouvriers, dont 10 à forfait et 69 à la journée. Le nombre minimum légal d'ouvriers est donc atteint. Reste à savoir si l'entreprise de Rohner peut être considérée comme industrie du bâtiment dans le sens de l'article 1er, chiffre 2, lettre a, de la LF. du 26 avril 1887.

Tout d'abord, il importe peu qu'en vertu de la LF. du 25 juin 1881 Rohner soit soumis, comme fabricant, à la loi sur la responsabilité civile ; au point de vue technique, l'entreprise du bâtiment est totalement distincte de l'exploitation de la fabrique et ne peut rentrer dans celle-ci, même si, une fois terminé, le bâtiment doit servir à l'agrandissement de la fabrique. Si, comme entrepreneur de construction, Rohner doit être soumis à la législation sur la responsabilité civile, cela ne peut avoir lieu qu'en vertu de la disposition men-

tionnée plus haut de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, de 1887.

Ce qui milite contre l'idée de soumettre Rohner à cette loi, c'est qu'étant donné l'ensemble de son activité professionnelle on ne peut le considérer comme entrepreneur de bâtiments; il ne s'adonne point par profession à la construction d'édifices, et il n'a fait élever que pour son propre usage le nouveau bâtiment dont il s'agit en l'espèce.

A elle seule toutefois, cette circonstance ne permet de répondre ni par oui ni par non à la question; la loi, en effet, n'exige point que l'industrie du bâtiment soit exercée par le patron à titre de profession. L'article 1er, chiffe 2, lettre a, de la LF. mentionne l'industrie du bâtiment. Or, il faut entendre aussi par là les travaux en corrélation avec cette industrie; c'est ce que démontre la suite de cet alinéa. Peu importe que ces travaux soient entrepris par profession ou non; ce que mettent en vedette les alinéas suivants du même article, c'est la nature technique des travaux, et non pas le caractère professionnel de l'entreprise. La construction de chemins de fer, tunnels, ponts, routes et les travaux hydrauliques doivent être soumis à la loi sur la responsabilité civile. C'est le danger qui accompagne ces ouvrages qui a décidé le législateur à les soumettre aux dispositions de cette loi, et celui qui entreprend des travaux de ce genre sur une grande échelle doit, le cas échéant, être responsable envers les ouvriers qu'il occupe. Il exploite une industrie soumise à la responsabilité civile, dans le sens de la loi.

Cette interprétation est corroborée par l'art. 2, 2e al., de la loi de 1887, qui déclare qu'en cas de travaux exécutés en régie la responsabilité incombe à l'administration de l'Etat, du district, de la commune ou de la corporation qui les fait exécuter, sans considérer si ces travaux constituent la profession proprement dite de l'administration publique en cause ou si on ne les exécute que pour répondre à un besoin accidentel de l'Etat ou de la commune, comme c'est le cas de la construction d'un musée, d'un hôpital, etc. Le législateur n'a certainement pas voulu soumettre les corporations publiques à un régime de droit plus sévère que les particuliers; elle n'a voulu qu'appliquer à celles-là le droit en vigueur pour ceux-ci, en excluant toutes dispositions contraires du droit administratif cantonal.

On ne saurait toutefois soumettre à la loi sur la responsabilité tout propriétaire de maison en construction, quelle que soit la part

qu'il prenne aux travaux. La loi même a pris soin d'apporter une restriction à ce principe. L'art. 2, 1er al., dit que la responsabilité est encourue par l'entrepreneur des travaux, alors même qu'il aurait chargé un tiers de les exécuter. Il résulte de ce qui précède que la loi n'entend point par là l'entrepreneur par profession des travaux énumérés à l'art. 1er; on ne peut toutefois pas non plus entendre par là tout particulier qui charge un tiers de lui faire à ses frais une construction. Ce qui est décisif. c'est la situation du propriétaire du bâtiment par rapport à l'exécution des travaux, la part qu'il prend à la direction technique. S'il abandonne cette direction au tiers qu'il a chargé de la construction. il n'encourt pas de responsabilité civile. Si lui-même se charge de diriger les travaux. il ne se comporte plus comme un particulier ignorant du métier, mais comme entrepreneur dans le sens de la loi, et, dès lors. il tombe sous le coup de la responsabilité civile. C'est pour cela que l'art. 2, 2e alinéa. ne déclare responsable les administrations publiques que lorsque les travaux sont exécutés en régie. c'est-à-dire par des ouvriers qu'elles ont engagés ou par des gens qui travaillent à forfait sous leur direction (art. 2, 1er alinéa); si, au contraire, elles abandonnent toute l'exécution technique à un entrepreneur. aucune responsabilité ne leur incombe. On ne peut invoquer, en l'espèce, l'arrêt du TF. du 19 septembre 1891, dans la cause Hildebrand contre Endemann (Arr. TF. XVII, nº 84, p. 534), car cette décision ne tranche pas la question de savoir si la construction d'un bâtiment pour le propre usage du défendeur engage sa responsabilité, dans la cas où il aurait exécuté les travaux en régie à l'aide d'ouvriers engagés par lui.

Dans l'espèce, Rohner doit être considéré comme entrepreneur en bâtiment. dans le sens de la loi: il a engagé à la journée le plus grand nombre de ses ouvriers et leur a assigné leur travail; il a gardé en mains, comme cela résulte des actes, la direction technique. Par conséquent, à l'époque de l'accident, il était soumis à la loi sur la responsabilité civile.

Mais cela ne tranche point encore la question, que devront résoudre les tribunaux. de savoir si le demandeur Jäckli peut intenter à Rohner une action fondée sur la responsabilité civile, ou si une réclamation de ce genre est exclue, soit parce que Jäckli n'avait pas été engagé par Rohner, soit par le fait qu'il se serait attiré par sa faute l'accident dont il a été victime. F. f. 1898 IV 56.

2358. Le 2 juin 1898, le tribunal civil du canton de Bâle-ville a soumis au CF. la question de savoir si l'entreprise de charpente de Joseph Simon et Adolphe Mürner, à Bâle, était soumise aux dispositions de la législation fédérale sur la responsabilité civile lors d'un accident qui s'y était produit. Dans le courant de 1897, Joseph Simon a construit un nouveau bâtiment et, tout en occupant lui-même deux ouvriers, il s'est adjoint pour l'exécution de ce travail Adolphe Mürnier avec les trois ouvriers de ce dernier. C'est dans la construction de ce bâtiment que l'accident est arrivé.

Le CF. s'est basé sur les considérants que voici :

Pour déterminer quel est l'entrepreneur responsable envers la victime, il importe de savoir si, au moment de l'accident, il existait un contrat d'association entre Simon et Mürner pour l'exécution en commun des travaux de charpente du bâtiment en construction, ou si Simon doit être considéré comme entrepreneur unique utilisant en partie ses propres ouvriers, et en partie, dans le sens de l'art. 2, al. 1er de la LF. du 26 avril 1887, chargeant un tiers, Mürner, et les trois ouvriers de ce dernier, d'exécuter ces travaux.

C'est au tribunal civil, et non à l'autorité administrative fédérale, qu'il appartient de trancher ces deux questions. Si le juge civil admet l'existence d'une association entre Simon et Mürner, cette association ne saurait être soumise, comme entreprise, à la législation sur la responsabilité civile, attendu qu'au moment de l'accident elle n'occupait pas la moyenne de plus de cinq ouvriers prévue par l'article 1er, chiffre 2 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 25 avril 1887. Par contre, si le tribunal ne constate pas l'existence d'un contrat d'association entre Simon et Mürner, Simon doit être considéré comme seul entrepreneur. Or, tandis qu'il est indubitable que Mürner, comme patron de ses trois ouvriers, n'est pas soumis aux dispositions sur la responsabilité, il en est tout autrement à l'égard de Simon, si Mürner et ses trois ouvriers doivent être considérés comme ouvriers de Simon dans le sens de l'article 1er de la loi précitée.

En fixant un minimum de plus de cinq ouvriers dans l'art. 1er de la LF. du 26 avril 1887, le législateur est parti de l'idée que les charges imposées par la responsabilité civile ne doivent pas peser sur un patron dont l'entreprise ne revêt qu'une importance minime. Or, si un entrepreneur transmet à un ou plusieurs tiers l'exécution des travaux, l'importance de son entreprise se mesure d'après le nombre des ouvriers employés par son tâcheron; car, si l'entrepreneur avait effectué lui-même les travaux en question, il aurait dû engager à son service le

même nombre d'ouvriers, et sa responsabilité légale ne doit pas être diminuée du fait que l'exécution des travaux a été remise à un tiers.

C'est d'après ce principe qu'il convient d'examiner si le tâcheron lui-même doit être compris dans le calcul du nombre des ouvriers, bien qu'il ne soit lié par aucun engagement de travailler en qualité d'ouvrier. Cette question doit être résolue affirmativement dans les cas (tel celui qui nous occupe ici) où, d'après ses fonctions techniques, le tâcheron ne représente pas l'entrepreneur lui-même, mais remplace un ouvrier pour celui-ci. C'est ainsi, d'ailleurs, que, dans sa jurisprudence constante, le CF. tient compte, dans le calcul du nombre des ouvriers d'une fabrique, des membres de la famille de l'entrepreneur qui font la besogne d'ouvriers[1]). Si l'on compte Mürner comme ouvrier de l'entreprise Simon, l'on atteint le chiffre de 6 ouvriers exigé par la loi.

Dans ces circonstances, il paraît équitable, pour trancher la question de responsabilité, de ne pas tenir compte de la saison de travail de 8 mois admise, en général, pour l'industrie du bâtiment, mais bien du temps pendant lequel on a travaillé avec un personnel renforcé. Il ne serait pas juste que de petits entrepreneurs fussent mis en mesure de s'associer, comme Simon et Mürner par exemple, pour l'exécution de travaux importants, sans devoir assumer en même temps les charges de la responsabilité civile.

C'est pourquoi, dans sa séance du 22 juillet 1898, le CF. a décidé de répondre comme suit à la question que lui avait soumise le tribunal civil du canton de Bâle : Si le juge admet que, pour l'exécution des travaux de charpente dans le bâtiment en question, il existe un contrat d'association entre Simon et Mürner, les dispositions de la législation fédérale sur la responsabilité civile ne leur sont pas applicables. Par contre, si le juge écarte l'hypothèse d'un contrat de ce genre, Simon, mais non Mürner, exerçait, lors de l'accident, une industrie soumise à la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887.

F. f. 1899 II 51. Cf. aussi le cas Ducret et Robbaz, au sujet du sinistre Trotignon, F. f. 1902 II 34.

2359. Un entrepreneur de constructions avait cédé à deux entrepreneurs à forfait des travaux de maçonnerie de l'exécution desquels il s'était chargé et il avait inséré au contrat une clause rendant « les entrepreneurs à forfait responsables, dans toute l'étendue des limites fixées par la loi sur la responsabilité civile, des

---

[1]) Cf. supra nº **2254**.

accidents qui pourraient survenir dans l'exécution des travaux.» Or, il arriva pendant ces travaux un accident suivi de mort, qui frappa le père d'un des entrepreneurs à forfait, employé de ce dernier. L'entrepreneur principal déclina la responsabilité, s'appuyant sur le contrat et sur le fait qu'il était loisible aux entrepreneurs à forfait d'engager les ouvriers qu'ils voulaient.

Le Département fédéral de l'Industrie, par contre, s'est prononcé sur le cas (27 novembre 1890) dans ce sens que, d'après l'art. 10 de la LF. sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881, la clause précitée du contrat était sans valeur ni effet juridique; que l'entrepreneur de constructions devait connaître ses deux soumissionnaires et se dire qu'ils ne seraient jamais à même, le cas échéant, de satisfaire aux dispositions de la loi sur la responsabilité civile, et qu'en leur faisant les avances nécessaires pour payer leurs ouvriers et en s'engageant par contrat à fournir les matériaux de construction il était resté l'entrepreneur proprement dit.

F. f. 1891 II 633.

XI. L'assistance judiciaire dans le procès en responsabilité civile[1]).

Cf. LF. sur l'extension de la responsabilité civile, de 1887, art. 6 et 7[2]).

2360. C'est le CF., non le TF., qui est appelé à trancher les recours pour violation des prescriptions de l'art. 6 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile: Cf. l'art. 189, al. 2, de la LF. sur l'organisation judiciaire fédérale, de 1893.[3])

TF. le 17 sept. 1892, recours Deucher contre Thurgovie; le 28 mai 1896, recours Fuchs, Arr. TF. 1892, XVIII no 94, consid. 3; 1896, XXII no 70; F. f. 1897 I 67; cf. aussi TF. le 19 sept. 1900, recours Wicki, Arr. TF. 1900, XXVI 2, no 51.

2361. C'est aux tribunaux, et non aux autorités administratives, qu'il appartient de décider, dans chaque cas particulier, si le demandeur dans un procès en responsabilité civile peut être mis ou non au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite.[4])

CF. le 24 sept. 1888, le 27 déc. 1898, F. f. 1889 II 156; cf. Arr. TF. 1891, XVII no 1.

[1]) Cf. aussi *F. Feigenwinter*, Die Stellung des Anwaltstandes zur Parteivertretung im Armenrecht, dans la Revue de droit suisse, 1903, n. S. XXII p. 439.

[2]) Cf. encore no **2320**.

[3]) Cf. supra I p. 764, chap. 4.

[4]) Cf. cependant le texte de l'art. 6 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, R. O. n. S. X 198; puis encore nos **2364**, **2365**, **2366**.

2362. Aux termes de l'art. 6 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, les personnes qui veulent intenter une action en justice pour obtenir une indemnité en vertu de cette loi et qui demandent d'être mises au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite ont à remplir, dans ce but, les formalités que voici:

a. présenter au juge compétent une requête à cet effet;

b. prouver en même temps qu'elles sont indigentes;

c. intenter l'action et en prouver le bien fondé, au moins à un point tel que le juge puisse «à premier examen» reconnaître si l'action est fondée ou non.

Si ces conditions préalables ne sont pas remplies, le juge ne peut pas, surtout dans les actions civiles, dans lesquelles rentrent toutes les réclamations basées sur la responsabilité civile, entrer en matière sur la demande d'assistance judiciaire gratuite.

Sans doute, le demandeur ne peut pas être tenu de produire tout le dossier des preuves recueillies dans l'enquête faite d'office, au sujet d'un accident, par l'autorité administrative compétente. Mais l'on peut s'en référer à ce dossier, et, au cas où il n'existerait pas, exiger que le juge invite, par une réquisition, l'autorité compétente à le lui procurer. De plus, l'art. 12, al. 2, de la loi sur la responsabilité civile, du 25 juin 1881, accorde aux intéressés, donc aussi au demandeur, le droit de faire constater juridiquement, même avant l'ouverture de l'action en indemnité, toutes les circonstances de fait se rapportant aux accidents survenus.

Il va de soi que c'est au juge que doit être présentée une requête de ce genre et que les personnes lésées ne peuvent pas demander en même temps ou même à l'avance le bénéfice de l'assistance gratuite, puisque la loi du 26 avril 1887 sur l'extension de la responsabilité exige que ce bénéfice ne soit accordé qu'après un «premier examen» de la question.

CF., le 21 août 1891, écartant comme mal fondé un recours contre le refus des autorités thurgoviennes d'accorder à un demandeur le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite, F. f. 1892 II 786.

2363. Un gouvernement cantonal a consulté le Département fédéral de l'Industrie sur les points que voici :

1. L'Etat qui a accordé l'assistance judiciaire gratuite dans une cause dérivant de la responsabilité civile est-il astreint au paiement des frais de justice, d'avocat, etc., qui en résultent, lorsque les con-

clusions du demandeur sont admises en justice totalement ou en partie et que ce dernier obtient gain de cause aux dépens de l'employeur, ou bien l'Etat n'est-il obligé de prendre les frais à sa charge que lorsque le demandeur assisté par ses soins est débouté de ses fins et perd son procès?

2. L'Etat qui assure l'assistance judiciaire gratuite doit-il répondre des frais d'avocat, etc., lors même que l'action en responsabilité civile n'est pas tranchée par un arrêt du tribunal, mais réglée par un arrangement entre les parties et que le remboursement des frais de procédure à la partie qui obtient gain de cause totalement ou en partie n'est pas l'effet d'un arrêt du tribunal, c'est-à-dire que cette question a été liquidée entre les parties elles-mêmes?

Le Département fédéral a répondu ce qui suit, le 1er juillet 1890 :

1. L'Etat a le droit de déduire de la somme adjugée au demandeur la part de frais qui ne doit pas être payée par la partie condamnée, soit par le défendeur.

C'est dans ce sens que la jurisprudence s'est prononcée dans tous les cantons.

2. L'Etat doit payer, soit avancer les frais d'avocat pour un ouvrier indigent, alors même que l'action est tranchée par un arrangement; il devra néanmoins exiger dans tous les cas que la note de frais soit approuvée par le tribunal ou présentée à l'approbation de l'autorité administrative (gouvernement, direction de justice) qui est appelée à prononcer sur l'admission au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite. F. f. 1891 II 63.

2364. Le Conseil d'Etat de Nidwald avait refusé à Pietro Crescioni le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite pour ouvrir une action en responsabilité civile, sous le prétexte que le lésé avait renoncé à sa prétention et n'avait pas demandé cette assistance dans le délai utile, et que, du reste, l'action n'avait aucune chance de succès, car, par le fait du retard dont Crescioni s'était rendu coupable, le patron attaqué n'avait pas déclaré à temps l'accident à la compagnie d'assurances et avait, par conséquent, perdu son droit de recours contre elle. Le CF. a déclaré fondé le recours de droit public dirigé contre cette décision. Motifs : le recourant conteste avoir renoncé à aucune prétention; la question de savoir s'il y a eu renonciation de

sa part ne peut être tranchée que par le juge, après examen approfondi et appréciation des faits en regard de la loi. La tardiveté de la demande d'assistance judiciaire n'est pas établie; le règlement cantonal concernant la responsabilité civile, du 14 avril 1888, ne prévoit pas de délai pour le dépôt de cette demande; en conséquence, le demandeur peut requérir le bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite tant que son action en indemnité n'est pas périmée à teneur de la législation fédérale sur la responsabilité civile. Encore moins peut-on, pour apprécier la demande d'assistance judiciaire, tenir compte du rapport contractuel spécial entre le patron défendeur et la compagnie d'assurances. F. f. 1900 II 46.

2365. Le 4 novembre 1901, le Conseil d'Etat du canton de Nidwald a refusé l'assistance judiciaire au nommé Mantovani, qui l'avait demandée en vertu de l'art. 6 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, pour intenter une action fondée sur cette responsabilité. Le gouvernement cantonal alléguait, à l'appui de sa décision, que, vu les attestations et rapports de MM. Kaufmann et Steiger, médecins, «le demandeur n'avait aucune chance de gagner son procès».

Saisi d'un recours contre cette mesure, le CF. l'a déclaré fondé, par arrêté du 17 janvier 1902, et il a invité le gouvernement de Nidwald à accorder à Mantovani l'assistance judiciaire qu'avait demandée ce dernier. Considérants :

Il est établi au dossier que le recourant a subi, le 20 mars 1901, un accident du travail, qui a déterminé une incapacité de travail évaluée au début à 10 jours; on avait constaté une plaie contuse à l'extenseur de l'index gauche et une contusion des parties molles en dessous du genou droit. D'après un rapport de traitement du 4 avril, la lésion de la jambe était guérie; en revanche, la partie lésée de la main était encore quelque peu enflée, bien que la plaie fût guérie; on prévoyait encore une durée d'incapacité de travail de 8 à 10 jours. Les rapports des médecins Kaufmann, du 31 mai, et Steiger, du 2 octobre 1901, qualifient, à la vérité, le recourant d'aggravateur et de simulateur, et estiment que son incapacité de travail prolongée est une conséquence de son attitude récalcitrante, mais le D[r] Kaufmann constate que le dos de la main est enflé, et le D[r] Steiger dit même, le 3 juin, que cette enflure est «considérable». «L'enflure — ajoute ce dernier — est déterminée par un épanchement liquide

sous-cutané. Une ponction exploratrice, pratiquée le 4 juin, a démontré que cet épanchement était formé par du sang pur, sans mélange de leucocytes ou de bactéries. » «Sur la face dorsale de l'articulation métacarpo-phalangienne de l'index apparaît peu à peu une coloration anormale, qui permet de présager une nécrose de la peau. Plus tard, on perçut, en faisant exécuter à l'index des mouvements passifs, une crépitation très nette le long des tendons de l'extenseur...»

Le 4 août encore, le Dr Steiger a constaté «de la crépitation dans l'articulation métacarpo-phalangienne de l'index gauche, outre la coloration anormale de la peau signalée plus haut. »

Il résulte de ces constatations que Mantovani a bien réellement subi une lésion qui existe matériellement et que l'on peut constater objectivement. Dès lors, cet ouvrier peut ouvrir une action en responsabilité civile, conformément aux dispositions des lois sur la matière. Quant à savoir s'il est « un aggravateur de la pire espèce », si le fait de sa non-guérison est imputable à lui seul, et si, par ces motifs, sa prétention à une indemnité doit être réduite ou supprimée, ce sont là des questions dont la solution appartient au juge seul, et non à l'autorité administrative appréciant à premier examen les demandes d'assistance judiciaire. L'action de Mantovani n'est donc nullement une de celles qui « paraissent déjà mal fondées à premier examen ». Ces termes de la loi doivent être interprétés en ce sens qu'il n'y a pas lieu d'examiner le bien fondé en fait de l'action pour statuer sur la demande d'assistance judiciaire, mais qu'il y a lieu seulement de rechercher si la prétention, telle qu'elle est formulée par le demandeur, peut être fondée juridiquement sur les faits allégués. Si tel est le cas, l'assistance judiciaire doit être accordée. C'est aux tribunaux qu'il appartient ensuite de dire si la prétention est réellement fondée.

En effet, une action n'est « mal fondée à premier examen » que si la prétention qu'elle implique, telle qu'elle est formulée, est d'emblée mal fondée ou inadmissible. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

F. f. 1902 V 881 ; même décision du CF., le 17 nov. 1903, en la cause Cenini Luigi, F. f. 1903 V 202.

2366. En 1896, le gouvernement du canton du Tessin avait refusé à Cassiano Ciarini, Italien, le bénéfice de l'assistance judiciaire, qu'il avait sollicité pour intenter au chemin de fer du Gothard une action en indemnité fondée sur la responsabilité civile. La compagnie

du Gothard avait offert 2,500 francs au recourant, qui, de son côté, estimait avoir droit à 3,500. L'autorité tessinoise était d'avis qu'il pourrait facilement arriver que les frais du procès dépassent la différence entre l'indemnité offerte et celle réclamée; le bénéfice de l'assistance judiciaire ne doit d'ailleurs — ajoutait-elle — être accordé qu'au cas où une partie dont les droits légitimes sont contestés en est réduite à plaider pour obtenir justice; il n'en est plus de même lorsque la contestation peut être arrangée par une transaction acceptable.

Le CF. a déclaré fondé, le 14 juillet 1896, le recours de Ciarini contre ce refus. En permettant à l'autorité administrative de refuser le bénéfice de l'assistance judiciaire lorsque d'emblée la demande apparaît comme dénuée de fondement, le législateur a entendu à l'évidence, non pas faire trancher par cette autorité la question de savoir si la demande est ou non justifiée, mais simplement prévenir des abus; il a voulu empêcher que l'assistance judiciaire ne fût demandée pour des actions manifestement abusives. Dès lors, il n'appartient pas à l'autorité administrative de refuser l'assistance judiciaire, parce qu'une action en justice lui paraît difficile à intenter ou l'issue du procès douteuse. C'est au juge à fixer, selon sa libre appréciation, le montant de l'indemnité. F. f. 1897 II 300.

2367. Il n'est pas permis à un gouvernement cantonal d'imposer à l'ouvrier victime d'un accident l'obligation d'avoir, au moment de cet accident, son domicile dans le canton où il est appelé à intenter son action en responsabilité, et de faire dépendre de cette condition l'action de l'assistance judiciaire gratuite que prévoit, en cas de responsabilité civile, l'art. 6 de la LF. sur l'extension de cette responsabilité.

CF. le 19 nov. 1895, recours Arnet contre la direction de police du canton de Zoug, F. f. 1895 IV 504.

2368. Jean Fuchs, manœuvre à Lausanne, avait obtenu le bénéfice de l'assistance judiciaire en vertu de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile. En cours d'instance, Fuchs demanda la « réforme» (v. Code de procédure vaudois, art. 306 et suiv.) et les dépens qu'elle occasionna lui furent réclamés, la loi cantonale ne prévoyant pas qu'il en puisse être fait remise. Saisi de l'affaire par voie de recours, le CF. a, le 17 janvier 1897, déclaré cette exigence

incompatible avec la loi fédérale. Motifs: Il eût été loisible au législateur cantonal de ne pas admettre du tout le moyen de la réforme pour les actions en responsabilité, mais, du moment qu'il n'a pas pris une décision de ce genre, la gratuité de la procédure visée à l'art. 6 de la loi fédérale doit être étendue également à ces dépenses frustratoires; sinon, on mettrait l'ouvrier sans ressources dans un état d'infériorité vis-à-vis de son patron, inégalité que la loi fédérale a précisément entendu empêcher. F. f. 1897 I 67; 1898 I 534.

2369. Le tribunal de district de Lucerne avait astreint A. Aigner, de Bavière, qui plaidait un procès en responsabilité civile au bénéfice de l'art. 6 de la LF. du 26 avril 1887, à payer les indemnités dues aux témoins entendus. Par arrêté du 8 juillet 1890, le CF. a annulé cette décision. Motifs :

Il est vrai que l'art. 6 de la LF., qui a trait à la procédure à suivre devant les tribunaux cantonaux, ne mentionne pas expressément les émoluments dus aux témoins. Toutefois, l'on ne saurait en conclure que le législateur n'a pas voulu décharger les ouvriers plaidant au bénéfice du pauvre de l'obligation d'indemniser les témoins. Il serait même vraiment absurde de supposer que le législateur, voulant permettre à l'indigent de poursuivre ce qu'il estime être son bon droit, lui aurait, en même temps, enlevé toute possibilité de le faire, en lui imposant une dépense que, dans un grand nombre de cas, il n'est pas en état de supporter, si la générosité d'un tiers ne lui vient pas en aide. Le silence du législateur doit s'expliquer autrement, par exemple par le fait qu'il a considéré les émoluments des témoins comme rentrant dans les frais de justice. Au surplus, s'il y a ici une lacune, on ne peut pas être longtemps dans le doute sur la manière dont elle doit être comblée. L'art. 7 de la loi, qui traite de la procédure devant le TF., prescrit expressément que les émoluments des témoins doivent être payés par la caisse du tribunal. Cette prescription doit aussi, par analogie, être appliquée à la procédure devant les tribunaux cantonaux. En effet, il n'existe pas de motifs plausibles pour que, dans cette dernière procédure, on applique d'autres principes que devant le TF. Le législateur n'a pu avoir en vue des considérations d'ordre fiscal. On ne verrait pas pourquoi on aurait obligé les cantons à supporter les frais, souvent très considérables, des experts et les décharger des indemnités de témoins, qui, dans la règle, sont minimes, tandis que, d'autre part, la preuve par témoins

forme assez souvent la condition et la base de la preuve ultérieure par experts. F. f. 1890 III 986; 1891 II 636. Cf. nº **2319**.

XII. L'indemnité payée pour cause de responsabilité civile.

Cf. LF. sur la responsabilité civile, de 1881, art. 6, 7, 10, 11; LF. sur l'extension de la responsabilité civile, de 1887, art. 5, 9[1]).

2370. Par office du 1er avril 1899, le département du commerce et de l'industrie du canton de Genève informait le Département fédéral du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture que le nommé Jules Léchaire, aide-mécanicien au service du gaz de la ville de Genève, avait été, le 5 octobre 1898, victime d'un accident, qui avait eu pour conséquence une incapacité permanente partielle de travail. A part les frais d'hôpital et l'indemnité de chômage pendant le traitement de la blessure, aucune autre indemnité n'a été promise à Léchaire. Par contre, la direction du service du gaz, au lieu de lui verser l'indemnité unique qui lui revenait selon la loi, pour le préjudice qu'il subissait par le fait de son incapacité partielle, a conclu avec Léchaire, le 2 février 1899, un arrangement d'après lequel l'autorité de la ville de Genève s'obligeait à conserver en permanence, sous certaines conditions, son ouvrier à son service, en lui payant un salaire fixe de fr. 4.50 par jour.

Le département cantonal du commerce et de l'industrie n'a rien vu d'illégal dans cette convention et il a demandé au Département fédéral d'autoriser l'inspecteur des fabriques, qui l'incriminait, à l'accepter, parce qu'elle répondait aux intérêts de l'ouvrier blessé.

Le Département fédéral n'a pas pu partager la manière de voir du département cantonal. Au contraire, il a fait observer que l'arrangement conclu entre la ville de Genève, comme propriétaire de l'usine à gaz, et l'aide-mécanicien Léchaire n'impliquait pas l'indemnité voulue par l'art. 6 de la loi fédérale sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881.

L'art. 9 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, du 26 avril 1887, est conçu en ces termes:

« Si les fonctionnaires fédéraux ou cantonaux chargés de la surveillance constatent que l'ouvrier ou employé qui a été frappé par un accident ou une maladie entraînant la responsabilité, soit ses

[1]) Cf. aussi nos **2266, 2268—2272, 2275, 2336—2338, 2359, 2396** et d'autres encore.

ayants cause, n'ont pas reçu amiablement, dans le sens de la présente loi ou de celle du 25 juin 1881, une indemnité équitable, ils en feront rapport immédiatement au gouvernement cantonal....

« Peut être attaqué tout contrat en vertu duquel une indemnité évidemment insuffisante serait attribuée ou aurait été payée à la personne lésée ou à ses ayants cause ».

L'inspecteur des fabriques du IIme arrondissement n'a donc fait que son devoir en attaquant, vis-à-vis de l'autorité cantonale, l'arrangement conclu entre le service du gaz de la ville de Genève et Léchaire. Le Département fédéral s'est rangé à son point de vue, en faisant savoir au département cantonal, qu'il ne pourrait pas considérer cet arrangement comme légal, et en demandant que la question d'indemnité reçoive une solution conforme à la loi, Léclaire a recouru au CF. contre cette décision du Département fédéral de l'Industrie; mais, par arrêté du 26 mai 1899, le CF. a écarté le recours, comme mal fondé.

Considérants :

1. L'arrangement entre Jules Léchaire et la ville de Genève, auquel le Département fédéral de l'Industrie s'oppose en vertu de l'art. 9, alinéa 1, de la loi sur la responsabilité civile de 1887, ne se trouve pas annulé en droit civil par le fait de cette contestation; sa non-validité, au point de vue du droit civil, ne peut être prononcée que par le juge; il est donc loisible aux intéressés de respecter cet arrangement suivant un accord réciproque ; en conséquence, le recours est sans objet sur ce point.

2. L'opposition faite à l'arrangement en cause par l'inspecteur des fabriques et par le Département fédéral de l'Industrie est justifiée au fond, attendu que pleine garantie n'a pas été donnée à la personne lésée qu'elle recevrait l'indemnité minimum qui lui est due pour l'accident dont elle a été victime. F. f. 1899 III 1019.

2371. En payant, en 1895, l'indemnité due en vertu de la responsabilité civile à deux ouvriers frappés d'incapacité temporaire de travail par suite d'accident, l'entreprise responsable leur avait déduit les jours pendant lesquels ces ouvriers n'avaient pas pu travailler à cause du mauvais temps. Elle faisait, en outre, à ses ouvriers une retenue de 2 % du salaire à titre de cotisation à l'assurance contre les accidents, bien que cette assurance n'existât pas. Le Département fédéral de l'Industrie a invité le gouvernement cantonal : 1. à attirer

l'attention des intéressés (patrons et ouvriers) sur le fait que, d'après l'art. 9 de la LF. sur l'extension de la responsabilité civile, l'indemnité payée aux ouvriers paraissait insuffisante; 2. à enjoindre à l'entreprise de supprimer une retenue de salaire pour une assurance qui n'existait pas[1]). F. f. 1896 II 555; cf. encore F. f. 1903 II 483.

2372. En 1891, un gouvernement cantonal a prié le CF. d'interpréter l'art. 10 de la LF. du 25 juin 1881, sur la responsabilité civile des fabricants, en ce sens que:

> Les conventions concernant la renonciation aux droits qui résultent de la responsabilité civile ne peuvent être valables que lorsque, dans des cas exceptionnels, elles auront été formellement approuvées par les gouvernements cantonaux.

Cet art. 10 est conçu comme suit:

> Les fabricants n'ont pas le droit, par des règlements ou publications, ou par des conventions conclues avec leurs employés et ouvriers, ou avec des tiers (sauf le cas réservé à l'art. 9), de limiter ou d'exclure d'avance la responsabilité civile, telle qu'elle est réglée dans la présente loi. Toutes dispositions et conventions contraires sont sans valeur juridique.

Le CF. a refusé d'entrer en matière sur cette requête. Motifs: Une pareille interprétation rendrait absolument illusoires les dispositions salutaires de l'art. 10 et, en supprimant l'interdiction des conventions particulières ayant trait à la responsabilité civile, interdiction que le législateur a introduite dans la loi après mûres réflexions, on créerait des abus qui auraient des conséquences très graves.

F. f. 1892 II 788.

2373. Si l'art. 5 de la LF. du 26 avril 1887 mentionne l'art. 19 de la LF. sur les fabriques, c'est, sans aucun doute, uniquement dans ce sens que l'on peut frapper d'une amende les patrons coupables de contravention aux art. 2 et 4 de cette dernière loi, rappelés également au dit art. 19, mais non pas ceux qui remplissent imparfaitement les obligations que leur impose la loi sur la responsabilité civile (cf., en effet, l'art. 11 de la LF. de 1881, et l'art. 9 de la LF. de 1887).[2])

Dép. féd. de l'Industrie, le 1er novembre 1888, F. f. 1889 II 153.

---

[1]) Cf. aussi supra nos **2269—2271**.
[2]) Cf. aussi nos **2273, 2274**.

2374. Le Département fédéral de l'Industrie a interprété comme suit (6 janvier 1891) la disposition de l'art. 6, lettre *b*, de la LF. du 25 juin 1881, concernant la responsabilité civile des fabricants :

A teneur de l'art. 1er de la LF. de 1881, celui qui exploite une fabrique est responsable du dommage causé par un accident; aucune loi ne lui impose rien de plus ; en conséquence, la lettre *b* de l'art. 6 ne peut pas être comprise dans ce sens que le blessé doive tirer un profit de l'accident. C'est ainsi qu'il faut interpréter spécialement le terme « frais quelconques de la maladie », lesquels comprennent, à part le traitement médical, tous les frais extraordinaires qui s'imposent à la victime, si elle est obligée de prendre pour sa nourriture, son logement, pour les soins dont elle a besoin (garde-malade), etc., des dispositions particulières afin de les adapter au but et aux nécessités de la guérison.

Dans les hôpitaux, les frais de la maladie et les soins donnés pour la guérison, les dépenses pour l'alimentation et le logement sont calculés à tant par jour, réunis sous la forme d'une taxe et généralement payés pour le blessé à titre de frais d'hôpital. Son transport à l'hôpital équivaut par là pour lui à une augmentation considérable de recettes, puisqu'il économise les frais de son entretien et continue, comme par le passé, à percevoir son salaire ordinaire. Ceci constitue une grande inégalité dans le paiement des indemnités pour cause d'accidents. En conséquence, il est parfaitement correct que là où le blessé a reçu tout à ce dont il avait besoin — logement, alimentation, soins — on défalque de l'indemnité qui lui revient le montant justifié de ce qu'il gagnerait par le fait de son entretien à l'hôpital, en tenant naturellement compte, dans une mesure équitable, des frais que lui causerait l'entretien de sa famille, s'il en a une à sa charge. Dans bien des endroits, ce droit de défalcation est aussi reconnu par les autorités. F. f. 1892 II 785.

Chapitre 2.

L'assurance contre les maladies et les accidents[1]).

Const. F. 1874, art. 34bis, adjonction du 17 déc. 1890, R. O. n. S. XI 682; supra II 159, chiffre IV; 237, chiffre 7.

Mess. du CF. du 21 janv. 1896, à l'appui de deux projets de LF. sur l'assurance contre les maladies et les accidents, du 21 janv. 1896, F. f. 1896 I 127-497; avec mess. complémentaire conc. le côté financier de la question, F. f. 1897 II 754; Rapp. de la comm. du CN., de juin 1897 (Comtesse), F. f. 1897 III 506; Rapp. du Dép. féd. de l'Industrie au CF. sur la portée financière des projets de LF. sur l'assurance, du 26 avril 1898, F. f. 1898 III 449[2]); Décision de l'AF. votant une LF. sur l'assurance contre les maladies et les accidents et sur l'assurance militaire, du 5 oct. 1899, F. f. 1899 IV 1051. Office de la Chancellerie féd., du 6 avril 1900, conc. les questions posées par MM. Wullschleger et Greulich au sujet de l'interprétation de la LF. sur l'assurance, F. f. 1900 II 731; Rejet de la loi, par 341,914 voix contre 148,035, dans la votation populaire du 20 mai 1900, provoquée par une demande de referendum, F. f. 1900 III 274, supra II p. 252. Bull. sténog. de l'AF. 1897, VII p. 125-201, 247-270, 287-311, 359-401, 499-519, 551-609, 629-676, 1195-1241, 1261-1287, 1345; 1898, VIII p. 1-31, 75-94, 119-140, 167-188, 209-226, 251-262, 321-327, 335-401, 477-480, 497-503; 1899, IX p. 589-608, 743-755, Cf. F. f. 1896 I 142-146 (liste d'autres documents); 1898 II 45; 1899 II 55; 1900 I 782-783; 1901 I 620-622; 1902 II 39, 40; 1903 II 484-486[3]).

Mess. du CF. et projet de LF. sur l'assurance des militaires contre la maladie et les accidents, du 28 juin 1898, F. f. 1898 III 869; Bull. sténog. de l'AF. 1898, VIII p. 427-445, 481-491, 505-517. Après avoir terminé la discussion de ce projet de loi, l'AF. l'a incorporé dans la LF. du 5 oct. 1899, avec laquelle il a sombré dans la votation populaire provoquée par une demande de referendum, F. f. 1899 IV 1051; 1900 III 274. — Mess. du CF. du 16 juin 1900, F. f. 1900 III 409; Bull. sténog. de l'AF. 1901, XI p. 1-22, 121-165, 433-442, 481-484, 489. — LF. conc. l'assurance des militaires contre les maladies et les accidents, du 28 juin 1901, abrogeant la LF.

---

[1]) Cf. *Forrer,* Arbeiterversicherung, dans le dictionnaire de Reichesberg, 1902 I p. 168-194; puis aussi supra II n° **521**.

[2]) Cf. supra III p. 679, chiffre III, 688, 691.

[3]) Cf. la motion Bucher, du 26 mars 1903: Le CF. est invité à faire rapport aux Chambres fédérales sur la question de savoir s'il n'y a pas lieu de voter un arrêté féd. portant que, dans les budgets futurs, pour la première fois dans le budget de 1905, l'on prévoira toujours, aux dépenses, un poste de cinq millions de francs au moins, indépendant des résultats de chaque exercice, et destiné à alimenter le fonds féd. des assurances, Rés. Dél. AF. déc. 1903, n° 45, supra III p. 689, note 2.

conc. les pensions et les indemnités, du 13 nov. 1874, R. O. n. S. XVIII 734, I 340; Ordonnance d'exécution votée par le CF. le 12 nov. 1901, Règlement sur la comptabilité de l'assurance militaire, voté par le CF. le 24 déc. 1901, R. O. n. S. XVIII 780, 873; F. f. 1902 II 39, III 491[1]).

2375. En 1890, l'art. 34 *bis* de la Const. F. a créé la base constitutionnelle nécessaire pour que la Confédération puisse organiser l'assurance contre la maladie et les accidents[2]). Cela fait, le Département fédéral de l'Industrie a chargé M. Forrer, conseiller national, d'élaborer les lois nécessaires pour l'exécution de cette nouvelle disposition constitutionnelle. L'établissement de ces projets subit toutefois des retards, entre autres à cause de l'initiative populaire réclamant l'assistance médicale gratuite[3]). Ce n'est qu'en 1896 que le CF. fut en mesure de soumettre à l'AF. un projet de LF. sur l'assurance contre les maladies et un projet de LF. sur l'assurance contre les accidents. Ces projets furent modifiés par l'AF. sur quelques points importants. En particulier, la question de leur portée financière a soulevé des difficultés toutes spéciales. Finalement, l'AF. réunit les deux projets, y ajouta l'assurance dite militaire et adopta définitivement, le 5 octobre 1899, la LF. sur l'assurance, que le peuple rejeta dans la votation du 20 mai 1900, provoquée par une demande de referendum. Voici, en un tableau synoptique, les projets du CF. et les modifications que l'AF. y a fait subir[4]):

Projet du CF. du 21 janv. 1896.	Décision de l'AF. du 5 oct. 1899.
LF. sur l'assurance contre les maladies.	LF. sur l'assurance contre les maladies et les accidents, et sur l'assurance militaire.
L'AF. de la Conf. suisse en exécution de l'art. 34 bis de la Const. F., décrète :	L'AF. de la Conf. suisse, en exécution des art. 34 bis et 18, al. 2, de la Const. F., décrète :

[1]) Cf. supra I p. 600; II no 277.

[2]) Cf. aussi Première Edition I, no 10.

[3]) Cf. supra II p. 252, 253, chiffre 1; cf. aussi *O. Erismann,* Die Organisation der unentgeltlichen ärztlichen Fürsorge mit Hilfe des Bundes, dans les Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik 1903, XI p. 133, 165.

[4]) *Note du traducteur:* En comparant le texte allemand et le texte français, on constatera que l'AF. a apporté au projet du CF., texte français, des modifications de rédaction infiniment plus nombreuses et considérables que ce n'a été le cas à l'égard du texte allemand de ce projet.

A. Etendue de l'assurance.

Art. 1er. Toutes les personnes travaillant au compte d'autrui, sur territoire suisse, dans des entreprises de transport ou des établissements industriels, commerciaux, agricoles ou forestiers ayant leur siège en Suisse, de même que tous les domestiques attachés à des familles résidant en Suisse sont, dès l'âge de quatorze ans révolus et conformément aux dispositions de la présente loi, obligatoirement assurés contre les conséquences économiques de leurs maladies. Toutefois, l'obligation à l'assurance ne s'étend point aux personnes dont l'occupation est limitée, par sa nature même ou d'avance et par contrat, à une durée moindre d'une semaine.

Toute maison étrangère possédant en Suisse une succursale ou y exécutant de grandes entreprises est assimilée aux établissements ayant leur siège en Suisse, en ce qui concerne les ouvriers occupés dans cette succursale ou par ces entreprises.

Les personnes visées aux alinéas 1 ou 2 ci-dessus et occupées par des employeurs établis en Suisse restent assurées alors même qu'elles travaillent passagèrement à l'étranger.

Art. 2. Les dispositions de l'article précédent concernent également les établissements exploités par la Confédération, les cantons, les communes, ou par d'autres personnalités de droit public. Toutefois, ceux des fonctionnaires et employés de ces établissements dont le traitement annuel excède cinq mille francs ou dont la charge affecte un caractère éminemment public, ne sont

Titre premier.
Assurance contre les maladies.
A. Obligation à l'assurance.

Art. 1. Toutes les personnes travaillant au compte d'autrui sur territoire suisse, dans des entreprises qui ont leur siège en Suisse, y compris l'industrie domestique, de même que tous les domestiques au service de familles établies en Suisse, sont, dès l'âge de quatorze ans révolus et conformément aux dispositions ci-après, obligatoirement assurés contre les conséquences économiques de leurs maladies. Demeurent toutefois exceptées, les personnes dont l'emploi est limité, par sa nature même ou d'avance et par contrat, à une durée moindre d'une semaine.

Toute entreprise étrangère possédant en Suisse une succursale ou y exécutant des travaux importants est assimilée aux entreprises qui ont leur siège en Suisse, quant aux personnes employées dans cette succursale ou à ces travaux.

Les personnes visées aux alinéas 1 ou 2 ci-dessus restent assurées alors même qu'elles travaillent passagèrement à l'étranger, au compte d'employeurs qui ont leur siège en Suisse.

Art. 2. Les dispositions de l'article précédent sont applicables aux entreprises exploitées par la Confédération, par un canton, une commune ou une autre institution de droit public; l'obligation à l'assurance s'étend de même aux employés des administrations publiques.

Ne sont toutefois pas soumis à l'assurance, les employés d'entreprises ou d'administrations publi-

point soumis à l'obligation de l'assurer.

ques, dont le traitement annuel excède cinq mille francs ou dont la charge a principalement un caractère public.

Art. 3. Sont dispensés de[1]) l'assurance, les directeurs et employés supérieurs des établissements privés[2]) dont le traitement annuel excède cinq mille francs.

Art. 3. =

Art. 4. Les apprentis, volontaires et stagiaires, âgés au moins de quatorze ans révolus et travaillant dans un établissement visé aux articles 1 ou 2, sont soumis à l'assurance alors même qu'ils ne gagnent aucun salaire ou traitement.

Art. 4. Les apprentis, volontaires et stagiaires sont, dès l'âge de quatorze ans révolus, soumis à l'assurance même s'ils ne gagnent aucun salaire ou traitement.

Art. 5. Tout employeur qui occupe en moyenne et simultanément plus de cinq ouvriers ou employés doit tenir constamment à jour un contrôle de ces personnes, alors même qu'il n'est pas soumis à la LF. du 23 mars 1877, sur le travail dans les fabriques.

Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail concernant la forme des contrôles et les personnes autorisées à prendre connaissance de ces documents.

Art. 5. Tout employeur qui, en moyenne, occupe au total plus de cinq personnes doit tenir un état exact de son personnel, même s'il n'est pas soumis a la LF. du 23 mars 1877 sur le travail dans les fabriques.

Le CF. fixe la forme de ces états et désigne les personnes qui peuvent en prendre connaissance.

Art. 6. Toute commune d'assurance (art. 12) a le droit d'étendre en tout temps, par décision prise à la majorité absolue, l'obligation à l'assurance:

a. aux journaliers ou journalières, ou autres personnes changeant fréquemment d'employeurs ou ne travaillant que par intermittences au compte d'autrui, pour autant[3]) que ces personnes résident dans la commune[4]);

Art. 6. Tout arrondissement d'assurance (art. 10) peut en tout temps, par une décision prise à la majorité, étendre l'obligation à l'assurance:

a. =

---

[1]) AF.: Ne sont pas tenus à l'assurance . . .
[2]) AF.: entreprises privées . . .
[3]) AF.: en tant . . .
[4]) AF.: résident dans l'arrondissement et sont agées de quatorze ans révolus.

b. aux ouvriers ou ouvrières d'une industrie domestique, travaillant dans la commune à leur propre compte.

Ces personnes toutefois doivent avoir atteint l'âge de quatorze ans révolus.

Toute commune d'assurance a de même le droit :

de ne soumettre à l'obligation que l'une des deux classes de personnes visées sous lettres *a* et *b* ci-dessus ou, dans l'une de ces classes, que telle catégorie déterminée de travailleurs ;

de n'imposer l'obligation à l'assurance, pour l'une ou l'autre de ces classes ou catégories, qu'à partir d'un âge supérieur à quatorze ans révolus.

Les décisions prises par une commune en application des alinéas 1 et 3 ci-dessus ne peuvent être rapportées ou réformées dans un sens restrictif que pour le commencement de l'année suivante et trois ans au moins après leur entrée en vigueur. L'abrogation ou la réforme de ces décisions ne saurait préjudicier aux droits de personnes déjà malades au moment où elle a lieu, ou qui tombent malades au cours des quatre premières semaines de l'année nouvelle (article 29).

Les communes [1]) qui n'ont étendu l'obligation à l'assurance qu'à une partie des personnes mentionnées [2]) au présent article peuvent en tout temps, par une nouvelle décision prise à la majorité absolue, étendre l'obligation à d'autres de ces personnes.

Art. 7. Chaque canton peut exercer, pour les communes d'assurance comprises dans son territoire, les droits conférés par l'article 6 à toute commune d'assurance.

[1]) AF.: L'arrondissement . . .
[2]) AF.: visées . . .

b. aux personnes âgées de quatorze ans révolus et qui exercent dans l'arrondissement, à leur propre compte, une industrie domestique.

L'arrondissement peut aussi :

ne soumettre à l'assurance que l'une des deux classes visées sous lettres *a* et *b* ci-dessus ou, dans l'une ou l'autre de ces classes, que telle catégorie déterminée de personnes ;

ne soumettre à l'assurance l'une ou l'autre de ces classes ou catégories, qu'à partir d'un âge supérieur à quatorze ans révolus.

Les décisions prises en application des alinéas 1 ou 2 ci-dessus ne peuvent être abrogées ou réformées dans un sens restrictif que pour le commencement d'une année et trois ans au moins après leur entrée en vigueur. L'abrogation ou la réforme de ces décisions sont sans préjudice aux droits résultant de maladies déjà existantes au moment où l'abrogation ou la réforme entrent en vigueur ; en ce qui touche les caisses d'arrondissements (art. 24), l'art. 29 demeure réservé.

═

Art. 7. Chaque canton a, pour les arrondissements d'assurance de son territoire, les compétences établies à l'article 6.

Toutefois, un canton qui n'exerce pas les droits que lui confère l'alinéa précédent ne peut empêcher une commune d'assurance de faire application de l'article 6, alinéas 1, 3 et 5. De même, un canton qui n'exerce ces mêmes droits que dans le sens de l'alinéa 3 de l'article 6 ne peut empêcher une commune d'assurance d'étendre, dans les limites fixées à l'alinéa 1 du dit article, l'obligation à l'assurance.

Art. 8. L'office des assurances et, en seconde instance, le Conseil fédéral (art. 175, al. 3) jugent toute contestation sur le point de savoir si telle personne ou telle classe de personnes est tenue à l'assurance.

Les décisions prises en application du précédent alinéa lient les tribunaux quant au caractère, obligatoire ou facultatif, de l'assurance.

Art. 9. La présente loi règle ce qui concerne la participation volontaire à l'assurance, en ce sens que:

a. elle autorise l'affiliation volontaire aux caisses publiques d'assurance contre les maladies (art. 31 et 136);

b. elle introduit des dispositons concernant les caisses libres de secours (articles 176 à 184).

L'affiliation volontaire ne peut être soumise à aucune autre restriction qu'à celles prévues par la présente loi.

B. Division du territoire, pour l'application de la présente loi.

Art. 10. Le territoire de la Suisse est divisé en arrondissements d'assurance, et ces derniers en communes d'assurance.

Art. 11. La délimitation des arrondissements d'assurance et la détermination de leurs noms d'après

Un canton qui n'exerce pas ces compétences ne peut empêcher un arrondissement d'assurance de faire application des al. 1, 2 ou 4 de l'art. 6; un canton qui n'exerce ces ces mêmes compétences que dans le sens de l'al. 2 de l'art. 6 ne peut non plus empêcher un arrondissement d'assurance d'étendre, dans les limites fixées à l'alinéa 1 du dit article, l'obligation à l'assurance.

Art. 8. Le CF. tranche sans appel, sur préavis de l'autorité de surveillance, toute contestation touchant l'obligation à l'assurance de telle personne ou classe de personnes.

Les décisions du CF., prises en application de l'alinéa précédent, lient les tribunaux.

B. Assurance volontaire.

Art. 8. La présente loi régit l'assurance volontaire:

a. en prévoyant l'affiliation volontaire aux caisses publiques d'assurance contre les maladies (art. 31 et 153);

b. en établissant des dispositions touchant les caisses libres (art. 188 à 205).

L'assurance volontaire ne peut être soumise à d'autres restrictions qu'à celles établies par la présente ou par une autre loi fédérale.

C. Les arrondissements d'assurance.

Art. 10. Le territoire de la Conf. suisse est, quant à l'assurance contre les maladies, divisé en arrondissements d'assurance.

Art. 11. Chaque canton forme un ou plusieurs arrondissements d'assurance. Chacun de ces derniers

les localités principales de leurs territoires appartiennent au Conseil fédéral, sur la proposition de l'office des assurances et le préavis des gouvernements cantonaux. Pour la délimitation des arrondissements, on aura égard aux divisions politiques du pays.

Toute modification dans la délimitation des arrondissements entre en vigueur avec le commencement d'une année; cette modification est ordonnée par le CF., sur rapport de l'office fédéral des assurances et sur préavis des gouvernements des cantons intéressés.

Les autorités d'arrondissements siègent aux chefs-lieux des arrondissements.

comprend au moins deux mille habitants; dans des cas spéciaux, le CF. peut autoriser des dérogations à cette règle.

La délimitation d'un arrondissement d'assurance peut toujours être modifiée pour le commencement d'une année.

Les communes politiques intéressées doivent être invitées à donner un préavis sur toute délimitation d'arrondissements; il en est de même des caisses d'arrondissements intéressées, à l'occasion de modification de limites.

Le délimitation et la dénomination des arrondissements, de même que les modifications de limites ou de noms, font l'objet d'ordonnances cantonales soumises à l'approbation du CF.

Art. 12. Toute commune politique comprenant au moins deux mille habitants forme une commune d'assurance. Les communes politiques comprenant un nombre moindre d'habitants sont réunies, pour l'application de la présente loi, à une autre commune politique faisant partie du même arrondissement d'assurance et du même canton, et comprenant un nombre suffisant d'habitants; ces communes peuvent aussi être fondues avec une ou plusieurs communes politiques limitrophes faisant partie du même arrondissement d'assurance et du même canton, et trop petites pour constituer des communes d'assurance distinctes, à la condition que le nombre total d'habitants de la commune d'assurance ainsi formée ne soit pas inférieur à deux mille. Cette commune prend le nom de la localité la plus importante de son territoire, d'après les données du plus récent recensement.

Cf. art. 11.

Par exception, des régions écartées comprenant un nombre d'habitants inférieur à deux mille peuvent être formées en communes d'assurance distinctes.

Plusieurs communes politiques voisines, faisant partie du même arrondissement d'assurance et du même canton, peuvent être réunies en une seule commune d'assurance, bien que chacune d'elles comprenne deux mille habitants ou davantage.

Toute modification à la délimitation des communes d'assurance entre en vigueur avec le commencement d'une année.

Le CF. procède, sur le rapport de l'office des assurances, à la délimitation des communes, à toute modification ultérieure de leurs territoires et à la fixation de leurs noms.

Les communes politiques et les gouvernements des cantons intéressés sont invités à donner un préavis sur la première délimitation des communes d'assurance, et sur les modifications ultérieures de leurs territoires. Les caisses communales d'assurance contre les maladies sont consultées au sujet des modifications à apporter à la délimitation des communes d'assurance.

Art. 13. Les cantons déterminent :

les autorités des communes politiques, chargées de prendre les décisions qui obligent les communes d'assurances ;

les formes et délais à observer pour ces décisions ;

les conditions que devront remplir les recours interjetés contre ces décisions, et les autorités cantonales supérieures devant lesquelles ces recours devront être portés ;

Art. 12. Les cantons déterminent :

a. les organes chargés de décider et d'agir au nom des arrondissements d'assurance, ainsi que les formes et délais à observer pour ces décisions et ces actes ;

b. les cas dans lesquels il peut y avoir recours contre ces décisions ou ces actes (lettre *a*), et les autorités cantonales supérieures devant lesquelles les recours doivent être portés ;

les moyens par lesquels les communes pourvoiront aux dépenses que leur impose la présente loi.

Les dispositions des articles 6 et 7, alinéa 1, demeurent réservées.

Les cantons répondent, pour les communes d'assurance de leurs territoires, de l'exécution par ces dernières des obligations que la présente loi leur impose.

Art. 14. Les enclaves peuvent être attribuées à des communes ou arrondissements d'assurance autres que ceux auxquels les rattacherait la division politique du pays. Le Conseil fédéral prend à ce sujet les mesures nécessaires, sur rapport de l'office fédéral des assurances et sur préavis des communes et des gouvernements des cantons intéressés.

C. Organisation du service public de l'assurance.

Art. 15. Il est pourvu au service public de l'assurance par les organes spéciaux suivants :

les caisses publiques d'assurance contre les maladies;

les autorités d'arrondissements;

l'office fédéral des assurances.

I. Les caisses publiques d'assurance contre les maladies.

Art. 16. Les caisses publiques d'assurance contre les maladies se distinguent en :

caisses communales;

caisses d'entreprises.

c. le mode de couverture des dépenses que la présente loi impose aux arrondissements d'assurance.

Touchant la lettre *b*, les dispositions des articles 6 et 7, alinéa 2, demeurent réservées.

Art. 13. Chaque canton répond de l'exécution des obligations que la présente loi impose aux arrondissements d'assurance de son territoire.

Sauf dispositions cantonales contraires, l'arrondissement d'assurance est débiteur du canton pour le montant que ce dernier a dû payer en vertu de l'alinéa précédent.

Art. 14. Les enclaves peuvent être rattachées à des arrondissements d'assurance d'autres cantons.

Il appartient aux cantons intéressés, sous réserve d'approbation par le CF., de prendre à ce sujet les mesures nécessaires.

D. Les caisses publiques d'assurance contre les maladies.

Art. 15. Le service public de l'assurance contre les maladies est fait par les caisses publiques d'assurance, qui se distinguent en :

caisses d'arrondissements;

caisses d'entreprises.

1. Dispositions communes et générales.

Art. 17. Les caisses publiques d'assurance contre les maladies et les associations de fonds de réserve (art. 150) ont la capacité civile; elles ne sont toutefois point tenues de s'inscrire au registre du commerce.

La LF. sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889, n'est pas applicable aux caisses publiques d'assurance contre les maladies et aux associations de fonds de réserve (art. 150).

Au cas où ces caisses ou associations sont en retard pour leurs paiements, l'autorité administrative d'arrondissement prend, dès qu'elle en est avisée, les mesures nécessaires; au besoin, il est procédé conformément aux dispositions de l'art. 127 de la présente loi.

Art. 18. Les caisses publiques d'assurance contre les maladies et les associations de fonds de réserve (art. 150) [1]) sont exemptes d'impôts, sauf en ce qui concerne leur fortune immobilière non directement affectée au service de la caisse, dont l'imposition demeure régie par les lois [2]) cantonales sur la matière.

Les pièces [3]) directement destinées au service d'une caisse pu, blique d'assurance contre les maladies [4]) qu'elles soient établies [5]) par cette caisse ou à son intention- sont exemptes [6]) de droits de timbre et de toute autre imposition.

[1]) AF.: Les caisses publiques sont exemptes . . .
[2]) AF.: l'imposition de cette fortune demeure régie par les dispositions . . .
[3]) AF.: Les actes et documents . . .
[4]) AF.: d'une caisse publique . . .
[5]) AF.: qu'ils soient dressés . . .
[6]) AF.: exempts . . .

1. Dispositions communes et générales.

Art. 16. Les caisses publiques d'assurance sont de plein droit personnes civiles.

Art. 17. La LF. sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889, n'est pas applicable aux caisses publiques d'assurance.

Si une de ces caisses est en retard pour ses paiements, l'autorité de surveillance prend, dès qu'elle en est avisée, les mesures nécessaires; au besoin, il est procédé conformément à l'art. 136.

Art. 18. =

L'office fédéral des assurances est appelé à trancher, sous réserve de recours au Conseil fédéral, les contestations portant sur l'application du présent article.

Art. 19. Les organes des caisses publiques d'assurance contre les maladies sont réputés autorités communales, en ce qui touche le bénéfice de la franchise de port (art. 34 à 36 de la LF. sur les taxes postales, du 26 juin 1884).

Art. 20. Les exercices des caisses publiques d'assurance contre les maladies [1]) coïncident avec les années civiles.

Art. 21. Chaque caisse publique d'assurance contre les maladies tient constamment à jour un contrôle de ses membres et des employeurs de chacun d'eux.

L'office des assurances édictera des dispositions de détail concernant la forme de ces contrôles.

Ces derniers sont ouverts à toute personne qui [2]) justifie d'un intérêt direct à les consulter.

Le CF. désignera par voie d'ordonnances ou d'arrêtés les employés ou les organes d'associations professionnelles (loi sur l'assurance contre les accidents, art. 18), autorisés à prendre connaissance des contrôles.

Tout usage abusif des contrôles entraîne l'obligation de réparer le dommage résultant de cet abus; est réservée l'application des mesures de police prévues aux articles 186 et 187, pour autant que

Le CF. tranche les contestations portant sur l'application du présent article.

Art. 19. Les organes des caisses publiques sont assimilés aux autorités communales, en ce qui touche la franchise de port.

Art. 20. =

Art. 21. Toute caisse publique doit tenir un contrôle exact :

a. de ses membres ;

b. des personnes qui, dans le territoire de la caisse, satisfont à leur obligation d'assurance en s'affiliant à une caisse inscrite (art. 193) ;

c. de tous les employeurs existant dans le territoire de la caisse.

Le CF. fixe la forme de ces contrôles.

=

Le CF. désigne les employés, ou les organes d'associations professionnelles (art. 236), autorisés à prendre connaissance des contrôles.

Tout emploi abusif des contrôles oblige à dédommagement; il entraîne, en outre, l'application des peines disciplinaires prévues à l'art. 207, en tant que le contrevenant est visé par cet article. Les fonc-

---

[1]) AF.: caisses publiques . . .

[2]) AF.: quiconque justifie . . .

l'auteur de l'abus est soumis à ces articles. Les fonctionnaires et employés publics fautifs doivent être dénoncés à l'autorité supérieure dont ils relèvent.

tionnaires et employés publics doivent être dénoncés à l'autorité dont ils relèvent.

Art. 22. Les décisions d'une portée générale prises par les organes d'une caisse publique, ainsi que les élections [1]) faites par ces organes, doivent être publiées en temps opportun. [2]) Cette disposition ne s'applique point aux élections [1]) de commissaires (art. 117), [3]) ni à toutes les décisions ou élections [1]) qui ne valent que temporairement.

Art. 22. =

L'office fédéral des assurances édictera des dispositions générales concernant les publications des caisses d'assurance.

Le CF. édicte à ce sujet des dispositions générales.

Dans les limites fixées par ces dispositions, chaque caisse déterminera [4]) elle-même le mode de ses publications.

=

Les caisses publiques d'assurance contre les maladies sont tenues de fournir gratuitement et en temps opportun les informations et les renseignements statistiques requis par l'autorité administrative de leur arrondissement. Cette autorité fournit gratuitement les formulaires nécessaires.

Contre remise gratuite des formulaires nécessaires, les caisses publiques sont tenues de fournir gratuitement et en temps utile les informations ou les renseignements statistiques demandés par l'autorité de surveillance.

Art. 23. Nul ne peut être en même temps membre de plusieurs caisses publiques d'assurance contre les maladies.

Art. 23. Nul ne peut être à la fois affilié à plus d'une caisse publique, ni à une caisse publique et à une caisse inscrite (art. 191); une personne soumise à l'assurance ne peut être à la fois affiliée à plus d'une caisse inscrite.

---

[1]) AF.: nominations . . .
[2]) AF.: temps utile . . .
[3]) La mention de cet article manque dans le texte voté par l'AF.
[4]) AF.: chaque caisse publique détermine . . .

2. Les caisses communales, assurant contre les maladies.

a. Etendue territoriale.

Art. 24. Dans toute commune d'assurance fonctionne une caisse communale, assurant contre les maladies.

Dans les communes d'assurance étendues, il peut être établi, pour l'entrée en vigueur de la présente loi ou pour tout renouvellement d'année, une caisse communale propre à telle partie de la commune comprenant au moins deux mille habitants.

Pour tout renouvellement d'année, on peut réunir plusieurs caisses communales établies dans une même commune d'assurance, ou répartir à nouveau le territoire de la commune d'assurance entre ses différentes caisses communales.

Il appartient au CF., sur rapport de l'office des assurances, de prendre les décisions prévues aux alinéas 2 et 3 ci-dessus. Les caisses communales et les communes d'assurance intéressées, de même que les gouvernements des cantons intéressés, sont invités à donner un préavis.

Au cas où un canton modifie la répartition politique de son territoire, le Conseil fédéral réforme s'il y a lieu la répartition du territoire de ce canton entre ses différentes caisses communales.

Art. 25. En cas de fusion de plusieurs caisses, leurs droits et obligations, de même que leurs biens, se transmettent à la caisse nouvelle ; les statuts et règlements des caisses fusionnées sont réputés abrogés, et leurs organes cessent d'être en fonctions.

Au cas où une caisse est divisée en plusieurs, ou lorsqu'une partie de son territoire est attribuée à

II. Les caisses d'arrondissements.

a. Territoire des caisses d'arrondissements.

Art. 24. Dans tout arrondissement d'assurance fonctionne une caisse d'arrondissement, assurant contre les maladies.

Art. 25. Pour l'entrée en vigueur d'une nouvelle délimitation d'arrondissements, les caisses d'arrondissements intéressées sont dissoutes et l'on procède à la formation d'une ou plusieurs caisses nouvelles, conformément aux articles 24, 101 et suivants. Les droits et obligations des caisses dissoutes passent aux caisses nouvelles, suivant une répartition équitable.

une autre caisse, l'autorité d'arrondissement, après avoir entendu les caisses intéressées, procède à la répartition des exploitations et des membres assurés, de même que des fonds de réserve et de tous autres biens disponibles. Les statuts et règlements des caisses intéressées sont réputés abrogés, et leurs organes cessent d'être en fonctions, sauf dans le cas où la modification intervenue est de peu d'importance. L'autorité d'arrondissement statue sur l'application de la disposition exceptionnelle qui précède.

b. Membres des caisses communales.

1º Membres obligés.

Art. 26. Toute personne tenue[1]) à l'assurance devient, par le fait d'acquérir la qualité qui entraîne cette obligation[2]), membre obligé de la caisse communale dont cette personne[3]) relève.

En tant qu'ils sont tenus[4]) à l'assurance (art. 6 et 7), les journaliers, journalières et autres personnes changeant fréquemment d'employeurs ou ne travaillant que par intermittences au compte d'autrui, de même que les ouvriers et ouvrières travaillant à leur propre compte dans une industrie domestique[5]), deviennent membres obli-

[1]) AF.: soumise . . .
[2]) AF.: devient par ce fait même....
[3]) AF.: de la caisse d'arrondissement dont elle . . .
[4]) LF.: en tant que soumis . . .
[5]) AF.: de même que les personnes exerçant à leur propre compte une industrie domestique . . .

Si la modification de limites est peu importante, les caisses intéressées peuvent être maintenues; il y a lieu seulement de prendre des mesures pour le transfert de certains membres ou de certaines entreprises. Suivant les circonstances une caisse d'arrondissement peut être tenue de céder une partie de sa fortune ou de ses réserves à une autre caisse, ou d'indemniser cette dernière.

Il appartient aux cantons, sur préavis des communes politiques et des caisses d'arrondissements intéressées et sous réserve d'approbation par le CF., de prendre les mesures résultant du présent article, de répartir les droits et obligations des caisses au sens de l'alinéa 1 et de fixer les sommes prévues à l'alinéa 2.

b. Membres des caisses d'arrondissement.

1º Membres obligés.

Art. 26 =

=

gés de la caisse[1]) dont ils relèvent, par le fait de s'annoncer à cette caisse ou de lui être annoncés par l'autorité communale[2]).

Les dispositions des deux alinéas précédents ne s'appliquent point aux personnes qui, tenues à l'assurance, sont membres d'une caisse d'entreprise ou d'une caisse inscrite.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent point aux membres obligés d'une caisse d'entreprise (art. 151), non plus qu'aux personnes qui satisfont à leur obligation d'assurance en s'affiliant à une caisse inscrite (art. 193).

Art. 27. Tout assuré obligé relève de la caisse communale[3]) dans le territoire de laquelle il a son occupation ordinaire.

Pour les journaliers, journalières et autres personnes changeant fréquemment d'employeurs ou ne travaillant que par intermittences au compte d'autrui (art. 6, *a*), cette caisse est celle du lieu de leur résidence.

Toute contestation portant sur l'application de l'alinéa précédent est tranchée par l'autorité d'arrondissement ou, s'il s'agit de caisses communales d'arrondissements différents, par l'office fédéral des assurances.

Art. 27. =

=

Toute contestation portant sur la question de savoir quelle est la caisse d'arrondissement dont un assuré relève est tranchée en première instance par l'autorité cantonale de surveillance ou, s'il s'agit de caisses de cantons différents, en première et dernière instance par le CF.; la décision rétroagit à partir du jour où le conflit est né.

Art. 28. La qualité de membre obligé se perd :

a. pour tout assuré, par le fait de perdre la qualité qui, d'une manière générale ou seulement dans le ressort de sa caisse communale, entraînait sa soumission obligatoire à l'assurance ;

Art. 28. L'affiliation obligée cesse par le fait que l'assuré perd, en général ou dans le territoire de la caisse, la qualité qui entraînait son obligation à l'assurance.

[1]) AF.: caisse d'arrondissement . . .
[2]) AF.: annoncés par l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance.
[3]) AF.: caisse d'arrondissement sur le territoire . . .

b. pour toute personne assurée en vertu des art. 6 ou 7, par le fait que la décision intéressant cet assuré cesse d'être en vigueur (art. 6, al. 4, et art. 7, al. 1);

c. par le fait d'entrer dans une caisse d'entreprise ou dans une caisse inscrite.

Pour les personnes assurées en vertu des art. 6 ou 7, l'affiliation obligée cesse également par l'abrogation de la décision qui les soumettait à l'assurance.

L'affiliation à la caisse d'arrondissement cesse enfin par le fait de l'affiliation à une caisse d'entreprise ou à une caisse inscrite (art. 151 ou 193).

Art. 29. La maladie, l'accouchement ou le décès d'un ancien assuré oblige, s'ils surviennent en Suisse durant les quatre semaines qui suivent le jour où cet assuré est sorti de la caisse, fondent contre cette dernière les mêmes droits que s'ils s'étaient produits antérieurement au jour de sortie; toutefois, au cas où l'ancien assuré obligé est rentré dans une caisse publique ou dans une caisse libre de secours, les prestations qui incombent à ces caisses en vertu de leurs statuts ou de la loi sont déduites des prestations à fournir par la caisse communale.

Art. 29. La maladie ou le décès d'un ancien assuré obligé d'une caisse d'arrondissement, s'ils surviennent en Suisse dans les quatre semaines dès la cessation d'affiliation de cet assuré, fondent contre la caisse les mêmes droits que s'ils s'étaient produits avant la cessation, pourvu qu'au moment de cette dernière l'assuré fût affilié à une caisse suisse d'arrondissement depuis au moins trois mois sans interruption.

L'alinéa précédent demeure sans application, si l'ancien assuré s'est affilié à une autre caisse publique ou libre, tenue par la loi ou par ses statuts de fournir les prestations dont il s'agit.

Les frais résultant de l'application de l'alinéa 1 sont, cas échéant, répartis entre les diverses caisses d'arrondissement auxquelles le malade ou défunt a été affilié durant les trois mois précédant la cessation de son affiliation; la répartition a lieu au prorata de la durée d'affiliation à chacune des caisses durant ces trois mois.

En ce qui touche les femmes en couches, il y a lieu d'appliquer les art. 72 et 73.

2° Membres volontaires.

Art. 30. On distingue les membres volontaires à assurance entière, et les membres volontaires à assurance restreinte.

2° Membres volontaires.

Art. 30. Les membres volontaires sont à assurance entière ou à assurance restreinte.

Tout membre volontaire à assurance entière a droit aux mêmes indemnités que les membres obligés (article 49 et suivants); par contre, les membres volontaires à assurance restreinte ne peuvent prétendre à l'indemnité de chômage.

En ce qui concerne les assurées en couches, il y a lieu d'observer la distinction établie à l'article 63.

Les membres à assurance restreinte bénéficient des dispositions de l'article 64 dans la même mesure que les membres à assurance entière.

Art. 31. Toute personne qui n'est pas tenue à l'assurance a le droit de se faire inscrire comme membre volontaire de la caisse communale dans le territoire de laquelle cette personne réside. Elle doit toutefois fournir la preuve :

1° qu'au moment où elle s'annonce elle est en bon état de santé;

2° qu'elle est âgée de moins de quarante-cinq ans révolus.

Les membres volontaires à assurance entière doivent, en outre, avoir atteint l'âge de quatorze ans révolus.

Art. 32. Il appartient aux statuts de prévoir le paiement, par l'assuré volontaire, d'une finance d'entrée. Celle-ci peut être graduée d'après l'âge du candidat et en outre, pour le membre volontaire à assurance entière, d'après le montant de son salaire; mais elle ne

Les membres volontaires à assurance entière ont droit, comme les membres obligés, aux soins médicaux et à l'indemnité de chômage; les membres volontaires à assurance restreinte n'ont droit qu'aux soins médicaux (art. 53, 56 à 59 et 62).

Pour les assurées en couches, il y a lieu d'observer la distinction établie à l'art. 72.

L'art. 74 s'applique indistinctement à tous les membres volontaires.

Art. 31. Toute personne non soumise à l'assurance a droit de s'affilier comme membre volontaire, à la caisse d'arrondissement de sa résidence, en faisant la preuve qu'au moment où elle s'affilie elle est en bon état de santé et âgée de moins de quarante-cinq ans révolus.

Les membres volontaires à assurance entière doivent être âgés d'au moins quatorze ans révolus.

L'avis d'affiliation doit être donné par écrit à la direction ou à un bureau d'avis (art. 48) de la caisse.

L'affiliation volontaire date du lendemain du jour de l'avis; dans les caisses qui prévoient une finance d'entrée (art. 32), l'affiliation ne saurait toutefois être antérieure au jour de paiement de cette finance.

Art. 32. Les statuts peuvent imposer aux assurés volontaires le paiement d'une finance d'entrée. Celle-ci peut être graduée d'après l'âge de chaque personne et en outre, pour l'assurance entière, d'après le montant du gain; mais elle ne saurait excéder vingt-cinq

saurait excéder vingt-cinq francs pour le membre à assurance restreinte et cinquante francs pour le membre à assurance entière. En outre, la finance d'entrée du membre à assurance restreinte ne peut excéder la plus basse finance d'un membre à assurance entière du même âge. Dans les caisses qui prévoient une finance d'entrée, le jour du paiement de cette finance est réputé jour d'entrée.

Lorsqu'une personne a déjà payé une finance d'entrée à une caisse publique d'assurance contre les maladies, cette finance est déduite de celle qu'exige la caisse publique dans laquelle la même personne entre plus tard.

Art. 33. Est dispensé de payer une finance d'entrée et de remplir les conditions de santé et d'âge établies à l'article 31, alinéa 1 :

a. tout candidat à l'assurance volontaire restreinte qui, étant membre volontaire d'une autre caisse publique, en est sorti ensuite d'un changement de résidence, et qui, dans les quatre semaines dès cette sortie, s'annonce à la caisse de sa résidence nouvelle ;

b. tout candidat à l'assurance volontaire restreinte dont l'affiliation antérieure, comme membre volontaire d'une caisse publique quelconque, n'a été interrompue que par son affiliation obligée à la même ou à une autre caisse publique, et qui s'annonce comme membre volontaire dans les quatre semaines dès la cessation de son obligation à l'assurance;

c. tout candidat à l'assurance volontaire restreinte qui a été

francs pour l'assurance restreinte et cinquante francs pour l'assurance entière. La finance d'entrée d'un membre à assurance restreinte ne peut non plus excéder la plus basse finance d'entrée d'un membre à assurance entière du même âge.

La finance d'entrée est, cas échéant, diminuée du montant de la finance d'entrée déjà payée à une autre caisse publique suisse.

Art. 33. Toute personne qui s'affilie comme membre volontaire à assurance restreinte est dispensée de payer une finance d'entrée et de remplir les conditions de santé et d'âge maximum :

a. si, étant membre volontaire d'une autre caisse publique suisse, son affiliation a cessé ensuite d'un changement de résidence et que, dans les quatre semaines dès cette cessation, elle s'affilie à la caisse d'arrondissement de sa résidence nouvelle ;

b. si son affiliation antérieure, comme membre volontaire d'une caisse publique suisse, n'a cessé que par son affiliation obligée à la même ou à une autre caisse publique suisse, et qu'elle s'affilie comme membre volontaire dans les quatre semaines dès la cessation de son obligation à l'assurance ;

c. si elle a été affiliée à une ou plusieurs caisses publiques

affilié à une ou plusieurs caisses publiques d'assurance contre les maladies, au total au moins durant deux ans dans les cinq années précédant le jour où il s'annonce, et au total au moins durant six mois dans le cours de la dernière année.

suisses, durant au moins deux ans dans les cinq années précédant le jour de son affiliation nouvelle, et durant au moins six mois dans le cours de la dernière année.

Art. 34. Est dispensé de payer une finance d'entrée et de remplir les conditions de santé et d'âge établies à l'article 31, alinéa 1 :

a. tout candidat à l'assurance volontaire entière qui, étant membre volontaire à assurance entière dans une autre caisse publique, en est sorti ensuite d'un changement de résidence, et qui, dans les quatre semaines dès cette sortie, s'annonce à la caisse de sa résidence nouvelle ;

b. tout candidat à l'assurance volontaire entière dont l'affiliation antérieure, comme membre volontaire à assurance entière d'une caisse publique quelconque, n'a été interrompue que par son affiliation obligée à la même ou à une autre caisse publique, et qui s'annonce comme membre volontaire dans les quatre semaines dès la cessation de son obligation à l'assurance ;

c. s'il a été affilié à une ou plusieurs caisses publiques d'assurance contre les maladies, au total au moins durant deux ans dans les cinq années précédant le jour où il s'annonce, et au total au moins durant six mois dans le cours de la dernière année.

Art. 34. Toute personne qui s'affilie comme membre volontaire à assurance entière est dispensée de payer une finance d'entrée et de remplir les conditions de santé et d'âge maximum :

a. si, étant membre volontaire à assurance entière d'une autre caisse publique suisse, son affiliation a cessé ensuite d'un changement de résidence et que, dans les quatre semaines dès cette cessation, elle s'affilie à la caisse d'arrondissement de sa résidence nouvelle ;

b. si son affiliation antérieure, comme membre volontaire à assurance entière d'une caisse publique suisse, n'a cessé que par son affiliation obligée à la même ou à une autre caisse publique suisse, et qu'elle s'affilie comme membre volontaire dans les quatre semaines dès la cessation de son obligation à l'assurance ;

c. si elle a été affiliée à une ou plusieurs caisses publiques suisses, durant au moins deux ans dans les cinq années précédant le jour de son affiliation nouvelle, et durant au moins six mois dans le cours de la dernière année.

Cf. art. 37.

Art. 35. Pour le premier jour de chaque mois, les membres volontaires d'une même caisse d'arrondissement peuvent de plein droit passer de l'assurance entière à l'assurance restreinte, ou inversement. Toutefois, un membre à assurance restreinte qui veut passer à l'assurance entière doit :

a. être âgé d'au moins quatorze ans révolus ;
b. être âgé de moins de quarante-cinq ans révolus ;
c. fournir un certificat de santé ;
d. payer la différence en plus pouvant exister entre sa finance d'entrée comme membre à assurance restreinte, et celle que la caisse exigerait d'un membre volontaire du même âge que lui, s'affiliant directement comme membre volontaire à assurance entière.

Est dispensé de remplir les conditions établies sous lettres *b*, *c* et *d* ci-dessus, tout membre volontaire à assurance restreinte qui a été affilié à une ou plusieurs caisses publiques suisses, durant au moins deux ans dans les cinq années précédant le jour de son passage à l'assurance entière, et durant au moins six mois dans le cours de la dernière année.

Art. 35. Les statuts peuvent prolonger jusqu'au double les délais maxima prévus sous lettres *a* et *b* des articles 33 et 34, et réduire jusqu'à leur moitié les durées d'affiliations minima prévues sous lettre *c* des mêmes articles. Ces prolongations ou réductions doivent se faire dans une mesure égale pour l'un et l'autre article.

Art. 36. Les statuts peuvent proroger jusqu'au double le délai maximum prévu sous lettres *a* et *b* des art. 33 et 34, et réduire jusqu'à la moitié chacune des durées minima d'affiliation prévues sous lettres *c* des mêmes articles ou sous alinéa 2 de l'art. 35.

Ces prorogations ou réductions doivent toutefois se faire dans une mesure égale pour les articles 33, 34 et 35.

Art. 36. Pour les personnes qui ont été exclues d'une caisse publique d'assurance contre les maladies, les durées d'affiliation minima prévues sous lettres *c* des articles 33 et 34 ou fixées par les statuts conformément à l'article 35 sont interrompues par l'exclusion et recommencent à zéro à l'expiration de la durée pour laquelle l'exclusion a été prononcée (art. 39, al. 3).

Art. 37. Pour le commencement de chaque mois, les membres volontaires d'une caisse peuvent passer de la classe des membres à assurance entière dans celle des membres à assurance restreinte de la même caisse, ou inversement. Seul, le membre à assurance restreinte qui veut conclure une assurance entière doit fournir la preuve :

1° qu'il a atteint l'âge de quatorze ans révolus;
2° qu'il est âgé de moins de quarante-cinq ans révolus;
3° qu'il est en bon état de santé;
4° qu'il a payé la différence en plus qui peut exister entre sa finance d'entrée comme membre à assurance restreinte, et celle que la caisse exigerait d'un membre volontaire du même âge, concluant directement une assurance entière.

Est dispensé de remplir les conditions établies sous chiffres 2, 3 et 4 ci-dessus, tout membre volontaire à assurance restreinte qui a été affilié à une ou plusieurs caisses publiques d'assurance contre les maladies, au total au moins durant deux ans dans les cinq années précédant le jour de son transfert, et au total au moins durant six mois dans le cours de la dernière année (art. 34, *c*).

Art. 37. Pour les personnes qui ont été exclues d'une caisse publique, les durées minima d'affiliation prévues sous lettres *c* des articles 33 et 34 ou sous alinéa 2 de l'art. 35, ou fixées par les statuts conformément à l'article 36, sont interrompues par l'exclusion et comptées à nouveau dès l'expiration du temps pour lequel l'exclusion a été prononcée (art. 40, alinéa 3, et 285).

Cf. art. 35.

Art. 38. Dans les régions de la Suisse où une partie considérable

de la population émigre périodiquement, les caisses d'arrondissements peuvent établir par leur statuts, en faveur des émigrants périodiques et sous réserve d'approbation par le CF., des dérogations aux art. 33, 34 et 35 encore plus étendues que ne le prévoit l'art. 36.

L'art. 37 est applicable par analogie.

Art. 38. La qualité de membre volontaire se perd:

a. par l'acquisition de la qualité entraînant obligation à l'assurance;

b. par le fait que l'assuré cesse de résider dans la commune d'assurance;

c. par la déclaration de l'assuré, notifiant sa sortie;

d. par l'exclusion.

La déclaration de sortie (lettre *c*) déploie ses effets dès la fin du mois durant lequel elle est intervenue.

Art. 39. L'affiliation volontaire cesse:

a. pour les personnes visées aux art. 1, 2 ou 4, par l'obligation à l'assurance;

b. pour les personnes visées aux art. 6 et 7, par l'affiliation obligée à une caisse d'arrondissement ou par l'affiliation à une caisse inscrite;

c. par l'affiliation volontaire à une caisse d'entreprise;

d. par le fait de ne plus résider dans le territoire de la caisse;

e. par la sortie volontaire, qui se produit à la fin du mois durant lequel l'avis écrit en a été donné à la direction;

f. par l'exclusion prononcée en vertu des art. 40 et 41 ou 285.

Art. 39. L'exclusion d'un membre volontaire peut être prononcée:

a. sans sommation préalable, en cas de violation grave et intentionnelle des devoirs de tout assuré [1];

b. après sommation écrite, en cas de persistance dans la violation ou dans la négligence des devoirs de tout assuré;

c. lorsque au moins deux contributions mensuelles sont totalement ou en partie impayées,

Art. 40. =

a. =

b. après vaine sommation écrite, pour violation ou négligence persistantes des devoirs d'assuré;

c. lorsqu'au moins deux contributions mensuelles, entières ou restreintes, sont totale-

[1]) LF.: des devoirs d'assuré;

et que quatorze jours se sont écoulés depuis que la contribution pour le second mois est échue et qu'il a été fait sommation écrite à l'assuré de payer son arriéré;

L'exclusion d'un membre ne l'affranchit pas de l'obligation de payer les contributions échues, les amendes prononcées et les dédommagements auxquels il est condamné.

La décision d'exclusion détermine le temps durant lequel le membre exclu restera incapable d'appartenir, comme assuré volontaire, à une caisse publique d'assurance contre les maladies. Cette durée doit être fixée de six mois à cinq ans.

L'exclusion, ses motifs et sa durée sont portés par écrit à la connaissance de l'intéressé, et à celle du public après que l'exclusion est devenue exécutoire.

Art. 40. Les dispositions de l'art. 29, portant prolongation durant quatre semaines du bénéfice de l'assurance, profitent à tout assuré qui a cessé d'être membre volontaire de la caisse par le fait qu'il ne résidait plus dans la commune d'assurance.

ment ou en partie impayées, et que quatorze jours se sont écoulés depuis l'échéance.

L'exclusion d'un membre ne l'affranchit pas de l'obligation de payer les contributions échues et les amendes.

La décision d'exclusion fixe, entre six mois et cinq ans, le temps durant lequel l'intéressé sera incapable d'affiliation volontaire à une caisse publique.

Art. 41. L'exclusion, ses motifs et sa durée sont portés par écrit et contre reçu à la connaissance de l'intéressé.

Celui-ci peut recourir contre l'exclusion ou sa durée. Le recours doit être déposé par écrit auprès de la direction de la caisse, dans les vingt jours dès l'avis de l'exclusion, à défaut de quoi cette dernière devient exécutoire.

En cas de recours dans le délai utile, la direction transmet immédiatement le dossier au tribunal arbitral.

Si un recours ne se produit pas dans le délai utile ou qu'il soit écarté par le tribunal, l'exclusion est publiée par la direction.

Toute exclusion exécutoire rétroagit dès la date de l'avis (alinéa 1).

Art. 42. Les dispositions de l'art. 29, portant prolongation du bénéfice de l'assurance, s'appliquent à l'ancien assuré volontaire dont l'affiliation a cessé par le fait qu'il ne résidait plus dans le territoire de la caisse d'arrondissement.

3o Représentants de membres volontaires.

Art. 41. Pour toute personne qui s'annonce comme membre volontaire et qui ne jouit pas de la capacité civile, l'autorité tutélaire du lieu de résidence de l'assuré désigne une personne qui représentera ce dernier vis-à-vis de la caisse. Le représentant doit être domicilié dans la commune d'assurance et jouir de la capacité civile.

Les cantons édictent des dispositions de détail concernant le mode d'élection de ces représentants, et leurs droits et obligations à l'égard de l'assuré. Les dispositions édictées par les cantons sont soumises à l'approbation du CF.

Art. 42. Les paiements sont faits par la caisse, pour l'assuré, en mains du représentant.

Vis-à-vis[1]) de la caisse, le représentant répond solidairement avec l'assuré des paiements qui incombent à ce dernier[2]).

Suivant les circonstances, l'assuré, son représentant ou tous deux ensemble subiront les mesures de police et la responsabilité civile résultant des art. 44, alinéa 6, 46, alinéas 1, 3 et 4, et 47, alinéas 2, 3 et 4 de la présente loi. L'exclusion ne peut frapper que l'assuré lui-même.

Tout représentant qui a connaissance d'une des circonstances prévues aux art. 60, 61 et 62 doit en donner immédiatement avis à la caisse. A ce défaut, il peut être l'objet de poursuites pénales ou de mesures de police; la caisse a en outre le droit de l'attaquer en dommages-intérêts et de lui faire payer l'amende établie à l'art. 61.

[1]) AF.: A l'égard de . . .
[2]) AF.: du paiement des contributions.

3o Représentants de membres volontaires.

Art. 43. Pour tout membre volontaire qui ne jouit pas d'une pleine capacité civile, l'autorité tutélaire du lieu de résidence de l'assuré désigne une personne qui représentera ce dernier vis-à-vis de la caisse d'arrondissement; le représentant doit résider dans le territoire de la caisse et jouir d'une pleine capacité civile.

Sous réserve d'approbation par le CF., les cantons règlent le mode de nomination de ces représentants, et leurs droits et obligations à l'égard des assurés.

Art. 44. =

=

Suivant les circonstances, les peines disciplinaires et l'obligation de dédommager sont prononcées contre l'assuré, son représentant ou tous deux.

Tout représentant qui a connaissance d'une des circonstances prévues aux articles 70 ou 71 doit en donner immédiatement avis à la caisse d'arrondissement. A ce défaut, il encourt des poursuites pénales ou une peine disciplinaire, et peut être condamné par le tribunal arbitral à des dommages-intérêts et à l'amende civile (art. 70) au

profit de la caisse ; le tribunal arbitral (art. 182, lettre *d*) tranche toute contestation portant sur les dommages-intérêts ou l'amende civile.

Art. 43. Sous peine de nullité, l'assuré doit justifier du consentement de son représentant à sa déclaration d'entrée ou de sortie. La sommation (art. 39, lettres *b* et *c*) et l'avis d'exclusion (art. 39, dernier alinéa) doivent, sous peine de nullité, être adressés par écrit au représentant de l'assuré.

Art. 45. Sous peine de nullité, l'avis d'affiliation ou de sortie de l'assuré doit être accompagné d'une déclaration de consentement du représentant.

La sommation prévue aux art. 40, lettres *b* et *c*, 57 ou 62, alinéa 4, de même que l'avis d'exclusion (art. 41) doivent, sous peine de nullité, être adressés par écrit au représentant de l'assuré.

c. Avis d'entrée et de sortie, bureaux d'avis.

Art. 44. L'employeur est tenu d'annoncer à la caisse, dans les deux jours, l'entrée à son service ou la sortie de tout ouvrier ou domestique obligatoirement soumis à l'assurance et ne faisant pas partie d'une caisse d'entreprise.

Les personnes assurées en vertu des art. 6 ou 7 sont tenues d'annoncer elles-mêmes leur sortie, aussitôt que l'obligation à l'assurance s'éteint pour elles. Cette disposition n'est toutefois pas applicable aux assurés dont l'affiliation s'éteint par le fait que la décision communale ou cantonale qui les intéressait cesse d'être en vigueur (art. 28, *a*).

Les autorités de police cantonales et locales prêteront gratuitement leur concours à la caisse, pour le contrôle des entrées et des sorties d'assurés.

Le défaut d'un avis donné en temps voulu ne dispense pas de payer les contributions dès le jour

c. Service des avis.

Art. 46. L'employeur est tenu d'annoncer à la caisse d'arrondissement, dans les quatre jours, l'entrée à son service ou la sortie de toute personne soumise à l'assurance et non affiliée à une caisse d'entreprise.

Les personnes assurées en vertu des articles 6 ou 7 sont tenues d'annoncer elles-mêmes la cessation de leur affiliation, sitôt que cesse leur obligation à l'assurance; cette disposition n'est pas applicable à celles de ces personnes dont l'affiliation cesse par l'abrogation de la décision qui les soumettait à l'assurance.

Tout assuré volontaire, soit son représentant (art. 43), doit faire connaître à la caisse le transfert de sa résidence.

Les autorités de police cantonales et locales prêtent gratuitement leur concours à la caisse d'arrondissement, pour le service des avis.

Art. 47. Le défaut d'un avis d'entrée donné en temps utile ne dispense pas de payer les contribu-

d'entrée effective chez l'employeur; il a pour conséquence de mettre à la charge du dit employeur, pour les jours de maladie antérieurs à l'avis d'entrée ou de sortie, le paiement des indemnités garanties par la caisse ou leur remboursement à cette dernière, si elle en a fait l'avance.

tions dès le jour d'entrée effective chez l'employeur; celui-ci peut en outre, pour l'intervalle, être tenu de payer les indemnités garanties par la caisse d'arrondissement, ou de les rembourser à cette dernière.

Tout assuré volontaire qui transporte sa résidence hors de la commune est tenu d'en avertir la caisse à laquelle il appartient. Cette obligation incombe au représentant de l'assuré, s'il s'agit d'une des personnes visées à l'article 41.

Cf. art. 46, al. 3.

Les contestations sont tranchées par le tribunal arbitral (art. 182, lettre *d*).

Le droit de prononcer pour chaque cas une peine disciplinaire demeure réservé.

Art. 45. Chaque caisse doit faire connaître au public l'emplacement[1]) d'un local approprié (bureau d'avis), où puissent être déposés les avis et les réclamations.

Art. 48. =

Les statuts et l'autorité d'arrondissement peuvent décider qu'en outre du local principal il sera établi un ou plusieurs bureaux d'avis secondaires. L'emplacement de ces derniers doit également être porté à la connaissance du public.

Les statuts ou l'autorité cantonale de surveillance peuvent ordonner en outre l'installation d'un ou plusieurs bureaux d'avis secondaires, dont l'adresse doit également être publiée.

d. Procédure à suivre en cas de maladie, prestations des caisses.

Art. 46. Tout assuré obligé qui tombe malade est tenu de le faire savoir dans les deux jours à son employeur, au représentant de celui-ci ou à un bureau d'avis. Tout assuré volontaire ou son représentant (art. 41) est tenu d'informer dans le même délai un bureau d'avis.

d. Mode de procéder en cas de maladie, prestations des caisses d'arrondissements.

Art. 49. Tout assuré obligé qui tombe malade doit en informer dans les deux jours son employeur, le représentant de celui-ci ou un bureau d'avis de la caisse. Tout assuré volontaire, soit son représentant (art. 43), doit informer dans le même délai un bureau d'avis.

[1]) AF.: doit publier l'adresse d'un local . . .

De même, tout employeur ou tout représentant de ce dernier, apprenant la maladie survenue chez un assuré obligé qu'il occupe, doit, dans les deux jours, en faire parvenir la nouvelle à un bureau d'avis.

Sans préjudice à des poursuites de police, toute omission inexcusable de l'assuré ou de son représentant (art. 41) de saisir l'employeur ou le bureau d'avis entraîne la privation partielle ou totale de l'indemnité de chômage afférente aux jours antérieurs à l'avis.

En outre, l'employeur et l'assuré fautifs, soit le représentant (art. 41) de ce dernier, répondent solidairement du dommage qu'entraine pour la caisse le défaut d'un avis donné en temps voulu. Toutefois, l'on ne peut imputer le montant de ce dommage sur celui des prestations ultérieures de la caisse.

Art. 47. La direction de la caisse, avisée de la maladie d'un de ses membres, fait constater le cas; elle prend aussitôt et continuellement les mesures nécessaires au traitement de l'assuré, ainsi qu'à la détermination du cours et de la durée de la maladie.

Chaque fois que la direction le juge opportun, le malade ou le convalescent peut être tenu de produire, aux frais de la caisse, un certificat médical constatant son état, ou de se faire examiner par telle personne ou dans tel établissement déterminés. Dans le cas prévu à l'article 41, la réquisition de certificat ou d'examen, remise à l'assuré, est adressée au représentant.

L'assuré doit accorder libre accès auprès de lui et fournir des renseignements exacts au médecin ou à toute autre personne qui se pré-

Tout employeur doit, quand lui-même ou son représentant acquiert connaissance de la maladie survenue chez un assuré obligé qu'il occupe, en informer dans les deux jours un bureau d'avis de la caisse.

Sans préjudice à une peine disciplinaire, tout défaut par l'assuré ou son représentant d'informer en temps utile l'employeur ou le bureau d'avis entraîne en cas de faute la privation totale ou partielle de l'indemnité de chômage pour l'intervalle.

Art. 50. La direction de la caisse fait constater la maladie dont elle est informée; elle prend, aussitôt et sans discontinuer, les mesures nécessaires au traitement de l'assuré ainsi qu'au contrôle de la marche et de la durée de la maladie.

A toute réquisition de la direction, le malade ou convalescent doit, aux frais de la caisse, fournir un certificat médical ou se faire examiner par telle personne ou dans tel établissement déterminés; dans le cas prévu à l'art. 43, la réquisition est adressée au représentant de l'assuré.

Le malade, soit son représentant, doit accorder libre accès, et fournir des renseignements exacts, au médecin ou à toute autre personne

sente pour le contrôle et justifie qu'elle a reçu mission de la caisse. Dans le cas prévu à l'art. 41, le représentant est tenu d'autoriser la visite et de fournir les renseignements demandés.

L'assuré, soit son représentant, qui par une faute inexcusable viole les prescriptions du présent article, peut être, sans préjudice à des poursuites de police, privé du tout ou de partie des prestations ultérieures de la caisse.

Art. 48. Si le malade séjourne en dehors de la commune à la caisse de laquelle il appartient, cette caisse peut remettre à celle du lieu de séjour de l'assuré le soin de traiter et de surveiller le cas. La caisse à laquelle appartient le malade rembourse à celle du lieu de séjour le montant de ses frais; elle lui paie en outre une indemnité équitable pour la peine causée.

Art. 49. Tout malade qui était membre de la caisse au moment du début de sa maladie, a droit,

qui se présente pour le contrôle et qui justifie de sa délégation par la caisse.

Sans préjudice à une peine disciplinaire, toute contravention au présent article peut, en cas de faute, entraîner pour l'avenir une privation totale ou partielle des prestations de la caisse.

Art. 51. Si le malade séjourne hors du territoire de la caisse d'arrondissement dont il est membre, cette caisse peut remettre à celle du lieu de séjour le soin de traiter et de surveiller le malade. La caisse dont le malade est membre rembourse à celle du lieu de séjour le montant de ses frais; elle lui verse en outre pour ses peines une indemnité équitable. En cas de contestation, le montant du remboursement ou de l'indemnité est fixé par l'autorité de surveillance dont relève la caisse du lieu de séjour.

Art. 52. Si le malade ou convalescent désire se rendre à l'étranger, il doit en demander l'autorisation à la caisse d'arrondissement chargée des prestations; la même obligation incombe au malade ou convalescent tombé malade à l'étranger et qui désire y rester. Sans préjudice à une peine disciplinaire, l'assuré qui n'a pas obtenu cette autorisation, ou qui n'observe pas les conditions auxquelles l'autorisation lui a été accordée, peut être en cas de faute privé pour l'avenir de tout ou partie des prestations de la caisse.

Art. 53. En cas de maladie, tout assuré de la caisse l'arrondissement a droit, dès le début de sa maladie

dès ce début, aux soins médicaux, médicaments, appareils et autres moyens de traitement, tels que lunettes et bandages à hernies; il a droit en outre au remboursement des frais nécessités par son transport.

Art. 50. Tout malade qui était membre obligé de la caisse ou membre volontaire à assurance entière au moment du début de sa maladie a droit, en cas d'incapacité totale de travail et outre les prestations prévues à l'art. 49, à une indemnité journalière de chômage égale aux deux tiers de son gain journalier, déterminé conformément à l'art. 79. Cette indemnité court dès et y compris le troisième jour qui suit celui où a débuté la maladie. La part du gain journalier qui dépasse sept francs cinquante centimes n'est pas prise en considération. Si l'incapacité de travail n'est que partielle, l'indemnité de chômage subit une réduction proportionnée.

et même si son affiliation vient à cesser, aux soins médicaux, médicaments, appareils et moyens de traitement, ainsi qu'au remboursement des frais nécessaires de transport et de voyage.

Art. 54. En cas de maladie, tout assuré de la caisse, membre obligé ou membre volontaire à assurance entière, a droit en outre, s'il est atteint d'incapacité totale de travail et même si son affiliation vient à cesser, à une indemnité journalière de chômage égale à 60 % de son gain journalier, fixé conformément aux art. 88 à 91; cette indemnité court dès et y compris le troisième jour qui suit celui du début de la maladie.

Si l'incapacité de travail n'est que partielle, l'indemnité de chômage subit une réduction proportionnelle.

Si l'assuré est totalement infirme et en même temps indigent, l'autorité cantonale de surveillance, sur préavis de la direction de la caisse d'arrondissement, peut majorer sans appel l'indemnité de chômage, pour un temps déterminé ou indéterminé, à concurrence de 100 % du gain journalier (art. 88 à 91).

Art. 55. L'AF. peut élever le taux général des indemnités de chômage à $66^2/_3$ %; elle fixe la date d'entrée en vigueur de cette majoration, en modifiant, cas échéant, les art. 54, alinéa 3, et 90, alinéa 1.

Cette décision oblige toutes les caisses publiques, de même que les caisses inscrites en ce qui touche leurs membres soumis à l'assurance.

Toute décision prise en vertu de l'alinéa 1 peut être rapportée par la même voie.

Art. 51. Sauf l'indemnité d'accouchement (art. 63 [1]), alinéa 1) et l'indemnité funéraire (art. 64) [2]), toute prestation faite aux frais de la caisse cesse pour l'avenir [3]):

a. une année après le début de la maladie;

b. le jour où l'établissement d'assurance contre les accidents commence à devoir fournir des prestations pour le même sinistre, en application de l'art. 28 de la loi fédérale sur l'assurance contre les accidents.

Les dispositions des art. 29, 31 et 32 de la LF. sur l'assurance contre les accidents demeurent réservées.

Art. 56 =

a. à raison de chaque maladie, une année après son début;

b. le jour où la maladie passe au compte de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents, en vertu de l'art. 247.

Les art. 248, 250 et 251 demeurent réservés.

Art. 52. Tout malade qui, rendu attentif aux conséquences de ses actes, repousse les soins du médecin ou ne suit point ses prescriptions, peut être privé du tout ou de partie des prestations ultérieures de l'assurance.

Les mêmes conséquences résultent d'un refus opposé par le représentant de l'assuré (art. 41).

Art. 57. Tout malade qui, dûment averti, repousse les soins du médecin ou contrevient à ses prescriptions peut être privé pour l'avenir de tout ou partie des prestations de la caisse.

Art. 52 *bis.* Tout membre d'une caisse communale, soit son représentant (art. 41), a, en cas de maladie, le droit de consulter à son choix un médecin pratiquant au lieu de séjour du malade. D'office ou à la demande du médecin traitant, du malade, de son représentant (art. 41) ou de sa famille, la direction de la caisse peut, aux frais de cette dernière, faire appeler un second médecin. La caisse n'est toutefois pas tenue de payer des notes excédant le tarif, ni de supporter des frais superflus ou inutiles. Les

Art. 58. En cas de maladie, l'assuré, soit son représentant, peut choisir pour le traitement un médecin qui pratique ordinairement dans le territoire de la caisse ou dans un territoire limitrophe.

D'office ou à la demande du médecin traitant, du malade, de son représentant ou de sa famille, la direction de la caisse peut, aux frais de cette dernière, faire appeler un second médecin; elle peut soumettre le malade à une surveillance attentive, de la part de médecins ou de commissaires. La caisse

[1]) AF.: (art. 72) . . .
[2]) AF.: (art. 74) . . .
[3]) AF.: toute prestation pour compte de la caisse cesse:

dépenses qui excédent le tarif sont à la charge de l'assuré.

L'autorité d'arrondissement établit, pour les caisses publiques de l'arrondissement, un ou plusieurs tarifs réglant la rémunération des soins médicaux. Ces tarifs sont soumis à l'approbation de l'office fédéral des assurances. Les noms des médecins pratiquant dans chaque commune d'assurance et qui adoptent le tarif (médecins inscrits) doivent être portés à la connaissance des membres de la caisse.

L'office fédéral des assurances, après enquête et audition d'experts, peut retirer pour un temps déterminé, à tel médecin qui aurait commis des abus à l'égard d'une caisse, le droit de traiter des assurés pour le compte de caisses publiques.

Il peut y avoir recours au CF. contre toute décision de l'office, prise en vertu de l'alinéa précédent.

La décision de l'office est publiée après qu'elle est devenue exécutoire.

Seuls, les médecins qui possèdent le diplôme fédéral sont réputés médecins au sens du présent article.

Art. 52 *ter*. Tout membre d'une caisse communale, soit son représentant (art. 41), a le droit de faire exécuter par la pharmacie de son choix les ordonnances du médecin. Sont réservées les dispositions de l'art. 104 de la présente loi et de l'art. 11 de la loi sur l'assurance contre les accidents.

n'est pas tenue de payer davantage que ne prévoit le tarif, ni de supporter des frais injustifiés; les dépenses qui excèdent le tarif sont à la charge de l'assuré.

Les tarifs réglant la rémunération des soins médicaux sont établis par les autorités cantonales compétentes, en tenant compte des circonstances locales; ils sont soumis à l'approbation de l'office fédéral des assurances, et ne doivent en aucun cas dépasser les taxes minima en usage dans la région. Les noms des médecins pratiquant dans l'arrondissement d'assurance et qui adoptent le tarif (médecins inscrits) sont portés à la connaissance des assurés.

L'autorité cantonale compétente, d'office ou sur la proposition de la direction d'une caisse, après enquête et consultation d'experts, peut retirer pour un temps déterminé, à tout médecin qui a commis un abus à l'égard d'une caisse, le droit de traiter des assurés au compte de caisses publiques.

Dans les vingt jours dès sa communication écrite, toute décision prise en application de l'alinéa précédent peut être l'objet d'un recours au CF.

Sitôt exécutoire, la décision est publiée.

Les médecins qui ont obtenu le diplôme fédéral sont seuls réputés médecins au sens du présent article.

Art. 59. Les médicaments doivent être prescrits par le médecin et provenir d'une pharmacie publique.

Dans les localités où existent plusieurs pharmacies, l'assuré, soit son représentant, peut faire exécuter par la pharmacie publique de son choix les ordonnances du médecin.

Les art. 62, alinéa 2, 118 et 217, alinéa 3, demeurent réservés.

L'office fédéral des assurances établit, pour toutes les caisses publiques, un tarif réglant le prix des médicaments fournis par les pharmacies publiques. En principe, ce tarif doit être semblable à celui qui régit les fournitures faites à l'administration militaire fédérale.

Seules, les pharmacies tenues par une personne qui possède le diplôme fédéral sont réputées pharmacies publiques au sens du présent article.

L'office fédéral des assurances établit pour les caisses publiques et pour l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents un tarif uniforme des médicaments; en principe, ce tarif doit correspondre à celui qui régit les fournitures faites à l'administration militaire fédérale.

La direction de la caisse peut refuser de payer tout ou partie des médicaments, qui n'ont pas été prescrits par un médecin compétent (art. 58) ou qui ne proviennent pas d'une pharmacie publique.

Les pharmacies tenues par une personne qui a obtenu le diplôme fédéral, ou par un médecin porteur d'une autorisation cantonale de tenir une pharmacie, sont seules réputées pharmacies publiques au sens du présent article.

Art. 60. Dans les régions où des circonstances spéciales rendent particulièrement difficile la prestation des soins médicaux et des médicaments, la Confédération paie, sur leur demande, aux caisses d'arrondissements une part équitable du surcroît de frais résultant de ces difficultés.

L'AF. vote annuellement le crédit nécessaire.

Le CF. fixe le mode de calcul et de paiement du subside de la Confédération, et en détermine sans appel le montant dans chaque cas particulier.

Art. 61. Les caisses d'arrondissements situées à la frontière peuvent, avec l'assentiment de l'autorité cantonale de surveillance, édicter dans leurs statuts ou par voie de décision spéciale (art. 123) des dispositions dérogeant aux art. 52, 58, dernier alinéa, ou 59, dernier alinéa.

Art. 53. Au cas où[1]) le malade manque des soins de garde indispensables, la caisse peut les lui fournir gratuitement[2]) à domicile.

Au lieu du traitement médical et des soins de garde fournis à domicile[3]), la caisse peut à ses frais ordonner le transport, le traitement et l'entretien du malade dans un établissement de santé.

Au cas où l'état sanitaire du malade ou du convalescent[4]) l'exige, la caisse peut se charger de tout ou de partie des frais d'une cure de l'assuré[5]).

Le malade qui, nonobstant sommation, ne se soumet point aux décisions prises en vertu des alinéas 1, 2 ou 3 ci-dessus peut être en tout ou en partie privé des prestations ultérieures de la caisse.

L'art. 51 est applicable aux prestations prévues par le présent article.

Art. 54. L'indemnité de chômage est payable en espèces à la fin de chaque semaine de maladie. En cas de besoins pressants, des acomptes sont payés au cours de la semaine.

Les caisses communales ont le droit d'utiliser gratuitement l'intermédiaire de l'administration fédérale des postes pour les paiements à faire, en Suisse, en dehors de leur siège. Une ordonnance du Conseil fédéral édictera sur ce service des dispositions de détail.

Art. 62. =

=

=

Si, malgré sommation, il n'est pas déféré aux décisions prises en vertu des alinéas 1, 2 ou 3 ci-dessus, la caisse peut refuser pour l'avenir tout ou partie de ses prestations.

L'art. 56 est applicable aux prestations établies par le présent article.

Art. 63. Sauf accord spécial, l'indemnité de chômage est payable en numéraire à la fin de chaque semaine de maladie; en cas d'indigence, des acomptes sont payés au cours de la semaine.

Les caisses d'arrondissements peuvent utiliser gratuitement l'intermédiaire des postes fédérales pour les paiements à faire, en Suisse, à des distances considérables; le CF. règle ce service.

---

[1]) AF.: Si le malade . . .

[2]) AF.: la caisse peut, à ses frais, les lui fournir . . .

[3]) AF.: à domicile, mais dans la règle seulement avec l'assentiment du malade et des membres de sa famille, la caisse peut . . .

[4]) AF.: Si l'état du malade ou convalescent l'exige . . .

[5]) AF.: de tout ou partie des frais d'une cure.

Les envois d'argent[1]) à l'étranger se font aux frais du destinataire.

=

Art. 55. L'indemnité de chômage est insaisissable; elle ne peut être séquestrée et ne rentre pas dans la masse en faillite de l'assuré[2]). Le droit à l'indemnité demeure incessible.

Art. 64. =

La caisse communale[3]) peut prendre des mesures pour que tout ou partie de l'indemnité de chômage soit employé à l'entretien du malade ou des personnes dont le malade est chargé.

=

Les autorités d'assistance qui établissent en temps opportun avoir fourni, durant la maladie, des secours en espèces pour l'entretien du malade ou des personnes dont il était également chargé, ont le droit de se faire désintéresser par la caisse sur le montant de l'indemnité de chômage afférente au temps de cette assistance.

Toute autorité d'assistance qui justifie en temps utile avoir fourni, durant la maladie, des secours en numéraire pour l'entretien du malade ou des personnes dont il était légalement chargé, peut se faire désintéresser par la caisse sur le montant de l'indemnité de chômage afférente au temps de cette assistance.

Sauf les cas prévus par l'alinéa précédent, par les art. 52ter et 205, chiffre 2, et en l'absence de contrats spéciaux conclus par la caisse, celle-ci n'a aucune obligation directe vis-à-vis de tiers, à raison de leurs prestations en faveur de ses membres.

Sauf les cas prévus à l'alinéa précédent ou aux art. 58 ou 59, et à défaut d'engagements spéciaux contractés par la caisse, celle-ci n'a aucune obligation vis-à-vis de tiers, à raison de leurs prestations en faveur de ses membres.

Art. 56. La caisse peut retenir tout ou partie de l'indemnité de chômage, pour faire face aux frais que lui causent la garde du malade à domicile ou le transport et l'entretien du malade dans un établissement de santé ou dans un lieu de cure (art. 53, alinéas 1, 2 ou 3)[4]). Toutefois, lorsque l'assuré est chargé d'un ou de plusieurs membres de

Art. 65. =

---

[1]) AF.: Les paiements . . .

[2]) AF.: séquestrée ni rentrer dans une masse en faillite . . .

[3]) AF.: La caisse d'arrondissement...

[4]) La citation entre parenthèses n'a pas été reproduite dans le texte voté par l'AF.

famille [1]) et que leur entretien l'exige, l'indemnité de chômage ne peut être réduite à moins de la moitié de son montant normal [2]).

Lorsque [3]) l'indemnité de chômage est réduite à titre de peine, la moitié réservée aux parents de l'assuré se calcule sur l'indemnité réduite.

=

Art. 57. Toute personne malade au moment de son entrée dans la caisse ne possède [4]) contre elle, pour cette maladie, aucun droit à des prestations.

Art. 66. =

Art. 58. La caisse n'est tenue à aucune prestation pour une maladie survenue chez [5]) l'assuré pendant qu'il était au service militaire.

Art. 67. =

Art. 59. Les prestations de la caisse sont suspendues durant le temps où l'assuré malade est incarcéré, ou interné dans un établissement de travail forcé [6]).

Art. 68. =

La caisse n'est tenue à aucune prestation pour une maladie survenue chez l'assuré pendant qu'il était incarcéré ensuite de condamnation ou interné dans un établissement de travail forcé [7]).

=

De même, les prestations de la caisse sont suspendues durant le temps où l'assuré est interné dans une maison de correction ou dans un établissement analogue ; pour une maladie survenue à l'assuré pendant cet internement, la caisse n'est tenue à aucune prestation.

---

[1]) AF.: si l'assuré est chargé de membres de sa famille . . .

[2]) AF.: ne peut être réduite de plus de la moitié . . .

[3]) AF.: Si l'indemnité . . .

[4]) AF.: Toute personne déjà malade au moment de son affiliation à la caisse n'a contre elle . . .

[5]) LF.: survenue à l'assuré . . .

[6]) AF.: où l'assuré est en état d'arrestation . . .

[7]) AF.: pendant qu'il était détenu ensuite de condamnation.

Art. 60. Tout assuré qui s'est attiré une maladie par des actes délictueux ou dolosifs peut être déclaré, pour cette maladie, déchu en tout ou en partie de ses droits aux prestations de la caisse.

La caisse peut réduire de moitié l'indemnité de chômage de celui qui s'est attiré sa maladie par une faute grave, quoique pénalement non punissable.

Art. 61. Tout assuré qui simule une maladie dont il n'a pas été ou n'est plus atteint, et qui obtient par ce moyen des prestations de la caisse, peut être tenu de rembourser ce qu'il a reçu, et condamné à une amende atteignant au maximum la valeur des prestations abusivement obtenues; ce membre perd en outre tout droit à des prestations ultérieures de la caisse, pour le temps qui s'écoule jusqu'à ce que le remboursement et le paiement de l'amende soient intégralement opérés; les contributions n'en courent pas moins durant cette période de suspension. Le droit d'intenter contre l'assuré des poursuites pénales ou de police, de même que les dispositions touchant l'exclusion (article 39), demeurent réservés.

Art. 62. S'il est établi qu'un assuré était déjà malade lors de son entrée dans la caisse, cette dernière peut interrompre la fourniture de toutes prestations pour cette maladie. Au cas où l'assuré a été de mauvaise foi, la caisse peut, en outre, ordonner la restitution des indemnités déjà payées par elle et refuser, jusqu'au moment où cette restitution sera accomplie, toutes prestations ultérieures, même motivées par une maladie nouvelle.

Art. 69. Tout assuré qui, en état de responsabilité, s'est attiré une maladie par un fait délictueux ou dolosif peut être déclaré, pour cette maladie, déchu de tout ou partie de ses droits aux prestations de la caisse.

La caisse peut réduire à concurrence de moitié l'indemnité de chômage de celui qui, en état de responsabilité, s'est attiré sa maladie par une faute grave.

Art. 70. Tout assuré qui simule une maladie dont il n'est pas ou n'est plus atteint, et qui par ce moyen obtient des prestations de la caisse, doit restituer ce qu'il a reçu et peut être tenu de payer en outre une amende civile dont le maximum égale la valeur des prestations obtenues ; cet assuré perd tout droit à des prestations ultérieures de la caisse pour le temps qui s'écoule jusqu'à ce que la restitution et le paiement de l'amende soient entièrement accomplis ; les contributions n'en courent pas moins durant l'intervalle. Toute poursuite pénale ou peine disciplinaire, de même que les dispositions touchant l'exclusion (art. 40), demeurent réservées.

Art. 71. S'il est établi que l'assuré était déjà malade au moment de son affiliation, la caisse peut cesser toutes prestations pour cette maladie ; si l'assuré a dolosivement dissimulé sa maladie, la caisse peut, en outre, exiger la restitution des prestations déjà fournies et refuser toutes prestations ultérieures, même à raison d'une maladie nouvelle, pour le temps qui s'écoule jusqu'à ce que la restitution soit entièrement accomplie.

Le droit d'intenter contre l'assuré des poursuites pénales ou de police, de même que les dispositions touchant l'exclusion (art. 39), demeurent réservés.

Art. 63. Toute assurée en couches, membre obligé ou volontaire à assurance entière ou restreinte, qui, antérieurement et y compris le jour de sa délivrance, a fait partie de la caisse durant six mois au moins d'une manière ininterrompue, a droit à une indemnité équitable pour soins obstétricaux; si elle est assurée obligée ou membre volontaire à assurance entière, elle a droit, en outre, à l'indemnité de chômage dès sa délivrance au jour où elle redevient capable de travail. La période de secours ne peut toutefois excéder six semaines.

Si l'assurée tombe malade avant ou après l'accouchement, elle a, pour cette maladie, les mêmes droits que pour tout autre cas. Les prestations prévues à l'alinéa précédent en faveur de l'assurée, membre obligé ou volontaire à assurance entière, sont alors supprimées ou réduites dans une juste mesure.

Tout prononcé portant déchéance de toutes les prestations de la caisse s'applique également à celles prévues au présent article.

Toute poursuite pénale ou peine disciplinaire, de même que les dispositions touchant l'exclusion (art. 40), demeurent réservées.

Art. 72. Toute assurée en couches a droit à une indemnité d'accouchement si, avant le jour de l'accouchement et y compris ce jour, elle a été affiliée à la caisse durant au moins six mois d'une manière ininterrompue ; cette indemnité comporte le remboursement des frais obstétricaux et en outre, si l'accouchée est assurée obligée ou assurée volontaire à assurance entière, l'indemnité de chômage dès l'accouchement jusqu'au jour où l'assurée peut reprendre le travail, mais au maximum durant six semaines.

Les mêmes prestations sont dues à une ancienne assurée obligée, ou à une ancienne assurée volontaire dont l'affiliation a cessé ensuite d'un changement de résidence, si au jour de la cessation cette personne était affiliée à la caisse depuis au moins six mois sans interruption et que l'accouchement survienne en Suisse dans les quatre semaines dès cette cessation. Cette disposition demeure sans application si l'ancienne assurée s'est affiliée à une autre caisse, tenue par ses statuts de fournir les prestations dont il s'agit.

Les prestations établies par le présent article ne peuvent être l'objet d'une déchéance à titre de peine, et leur montant ne peut être compensé avec celui de prétentions de la caisse.

L'article 64, alinéas 1 et 2, est applicable aux prestations établies par le présent article.

Art. 73. Si une assurée tombe malade avant ou après son accou-

chement, elle a droit aux mêmes prestations que pour toute autre maladie.

Le même droit appartient à une ancienne assurée, dans le cas prévu à l'art. 29.

L'alinéa 3 de l'art. 29 est applicable.

Le droit à l'indemnité de chômage, fondé sur les alinéas 1 ou 2 du présent article, exclut tout droit à la même indemnité en vertu de l'art. 72.

Art. 64. En cas de décès d'un assuré, membre obligé ou volontaire à assurance entière ou restreinte, et pour autant que les frais funéraires usuels ne sont pas supportés par les deniers publics, la caisse d'assurance paie ces frais jusqu'à concurrence d'une somme de soixante francs.

La même indemnité funéraire est payable à la mort d'une personne qui n'était plus, au moment de son décès, membre de la caisse; il suffit qu'elle ait eu, pour la maladie dont elle est décédée et jusqu'au jour de son décès, droit aux prestations de l'assurance.

Le droit à l'indemnité funéraire ne souffre aucune cause de déchéance, et le montant de cette indemnité ne peut être compensé avec celui des prétentions de la caisse.

Art. 74. En cas de décès d'un assuré, la caisse d'arrondissement paie une indemnité funéraire uniforme, fixée par les statuts entre vingt et quarante francs.

La même indemnité est payable à la mort survenue en Suisse d'un ancien assuré de la caisse, dans le cas prévu à l'art. 29 ou si cet ancien assuré a eu droit, jusqu'au jour de son décès, aux prestations de la caisse pour la maladie dont il est décédé.

L'indemnité funéraire doit être en première ligne affectée aux frais d'obsèques convenables, en tant que celles-ci ne sont pas gratuites.

Le montant encore disponible de l'indemnité funéraire appartient au conjoint survivant, ou à son défaut aux enfants, ou à leur défaut et par fractions égales aux père, mère, frères et sœurs vivant dans le même ménage que le défunt.

L'indemnité funéraire ne peut être l'objet d'une déchéance à titre de peine et son montant ne peut être compensé avec celui de prétentions de la caisse.

L'article 64, alinéa 1, est applicable à l'indemnité funéraire.

Art. 65. La caisse a le droit de [1]) repousser toute demande d'indemnité présentée [2]) pour la première fois, verbalement ou par écrit, plus d'une année après la date du fait sur lequel cette prétention se fonde.

Art. 75. =

Art. 66. La caisse est subrogée, pour le montant de ses prestations [3]), aux droits de l'assuré contre les tiers civilement responsables [4]) de la maladie.

Art. 76. =

e. Recettes des caisses; fonds de réserve.

Art. 67. Les recettes de chaque caisse consistent en:

a. subsides de la Confédération aux contributions (art. 68);
b. primes d'assurance ou contributions des assurés et des employeurs, ainsi que des communes (art. 75);
c. finances d'entrée (art. 32);
d. bonifications payées par l'établissement d'assurance contre les accidents (art. 32 de la loi fédérale sur l'assurance contre les accidents) et, pour frais d'administration, par la Confédération (art. 9 de la même loi);
e. prélèvements opérés sur le fonds de réserve de la caisse ou prestations d'une association de fonds de réserve;
f. part de la commune d'assurance aux déficits (art. 87);
g. autres recettes courantes.

Le produit des condamnations et le montant des amendes prononcées en application des articles 35, ali-

e. Recettes des caisses d'arrondissements; fonds de réserve.

Art. 77. Les recettes de toute caisse d'arrondissement consistent en:

a. subsides de la Confédération à l'assurance contre les maladies (art. 78 et 60);
b. contributions des assurés et des employeurs, ainsi que de l'arrondissement d'assurance (art. 85);
c. finances d'entrée (art. 32);
d. subsides ou remboursements de la Confédération et de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents, à raison du concours de la caisse au service de l'assurance contre les accidents (art. 225 et 251);
e. prélèvements sur le fonds de réserve de la caisse ou prestations d'une association de fonds de réserve;
f. parts de l'arrondissement d'assurance aux déficits (art. 98);
g. autres recettes courantes.

Le produit des amendes, ainsi que le montant des dons qui n'ont pas été expressément destinés aux

---

[1]) AF.: peut repousser . . .
[2]) AF.: toute demande de prestation introduite . . .
[2]) AF.: des prestations qui lui incombent . . .
[4]) AF.: contre tout tiers civilement responsable . . .

néa 3, 99, 103, lettre *d*, 110, lettre *b*, ou 185 à 188, ainsi que le montant des dons qui n'ont pas été expressément affectés à l'exercice courant, sont versés au fonds de réserve de la caisse.

Art. 68. La Confédération paie à la caisse, pour chacun de ses assurés obligés et pour chacun de ses assurés volontaires de nationalité suisse, comme subside aux contributions de ces membres, la somme de un centime par jour d'assurance.

La caisse est tenue de rembourser ce qu'elle a reçu de trop.

Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions concernant le mode de paiement des subsides de la Confédération.

Toute contestation relative à ces subsides est jugée par l'office fédéral des assurances. Il peut y avoir recours au CF.

Art. 69. La caisse perçoit une prime dite « contribution entière » pour chaque jour ouvrable et pour tout membre obligé ou volontaire à assurance entière. Le montant de cette prime est fixé d'après un taux uniforme pour tous les membres obligés ou volontaires à assurance entière appartenant à la même caisse communale. Il comporte un tant pour cent du gain journalier déterminé par la répartition en classes de salaires.

Dès et y compris le jour d'entrée dans la caisse jusque et y compris le jour de sortie, tous les jours, à

dépenses courantes, sont versés au fonds de réserve de la caisse.

Art. 78. La Confédération paie à la caisse, pour chaque assuré obligé (art. 26) et pour chaque assuré volontaire de nationalité suisse, un subside aux contributions.

Le montant du subside est fixé annuellement, pour l'année suivante, par le budget de la Confédération ou par un arrêté spécial de l'AF.; ce subside atteint au moins un centime par jour d'assurance.

L'AF. peut décréter, par la voie indiquée à l'alinéa précédent, un subside complémentaire de un centime par jour d'assurance pour les assurés obligés (art. 26) travaillant dans l'agriculture, les arts et métiers ou la petite industrie.

Le CF. fixe le mode de calcul et de paiement des subsides de la Confédération.

Il tranche sans appel toute contestation relative à ces subsides.

Art. 79. Pour chaque membre obligé ou volontaire à assurance entière, la caisse perçoit par jour ouvrable une contribution entière. Le montant de cette contribution est basé sur un taux uniforme pour tous les membres obligés ou volontaires à assurance entière appartenant à la même caisse d'arrondissement ; il comporte un certain pourcent du gain journalier fixé conformément aux art. 88 à 91.

Dès et y compris le jour d'affiliation à la caisse, jusque et y compris le jour de cessation d'affi-

l'exception des dimanches, sont réputés jours ouvrables. Les dispositions de l'art. 84, alinéas 1 et 2, demeurent réservées.

Art. 70. La caisse perçoit une prime uniforme dite « contribution restreinte » pour chaque mois et pour tout membre volontaire à assurance restreinte. Exceptionnellement et avec l'autorisation de l'office fédéral des assurances, cette prime peut être graduée d'après le sexe de l'assuré, son âge et d'autres considérations de fait.

Art. 71. Le taux de la contribution entière, de même que le montant uniforme ou gradué de la contribution restreinte sont déterminés par chaque caisse; toutefois le taux de la contribution entière ne peut excéder le quatre pour cent du salaire journalier (art. 69), et la plus haute contribution restreinte ne peut excéder le montant par mois de la contribution afférente aux membres à assurance entière de la plus basse classe de salaires.

Art. 72. La contribution est payable au lieu désigné par la caisse, tous les mois et d'avance. A l'encaissement de la contribution mensuelle[1]) de chaque assuré, toute fraction de centime est arrondie au centime entier.

Quand l'obligation de payer la contribution naît au cours d'un mois, la caisse peut remettre à la fin du mois la perception de la part de contribution échue.

[1]) AF.: du montant mensuel de la contribution . . .

liation, tous les jours, à l'exception des dimanches, sont réputés jours ouvrables. Les art. 82, alinéa 6, et 95, alinéas 1 et 2, demeurent réservés.

Art. 80. Pour chaque membre volontaire à assurance restreinte, la caisse perçoit par mois une contribution restreinte d'un montant uniforme. Exceptionnellement et avec l'autorisation du CF., cette contribution peut être graduée selon le sexe de l'assuré, son âge et d'autres circonstances de fait.

Art. 81. Le taux des contributions entières, de même que le montant uniforme ou gradué des contributions restreintes, sont fixés par chaque caisse d'arrondissement; toutefois, le taux des contributions entières ne peut excéder quatre pour cent du gain journalier (art. 88 à 91), et la plus haute contribution restreinte ne peut excéder le montant mensuel de la contribution entière de la plus basse classe de salaires.

Les subsides fédéraux, sauf celui prévu à l'alinéa 3 de l'art. 78, ne sont pas compris dans le maximum du taux de la contribution entière.

Art. 82. =

Si l'obligation de contribution prend cours après le premier du mois, la caisse peut percevoir d'avance la part de contribution afférente aux jours du mois qui res-

Quand l'obligation de payer la contribution s'éteint au cours d'un mois, la caisse rembourse la part de contribution afférente aux jours du mois qui restent à courir, ou bien tient compte de cette part.

Art. 73. Doivent payer à la caisse la part de contribution non fournie par la Confédération (article 68)[1] :

a. pour toute personne tenue à l'assurance en vertu de l'article 1, [2]), l'employeur de l'assuré;

b. pour toute personne tenue [3]) à l'assurance en vertu des articles 6 ou 7, l'assuré lui-même;

c. pour tout assuré volontaire possédant la [4]) capacité civile, l'assuré lui-même;

d. pour tout assuré volontaire qui ne possède pas [5]) la capacité civile, l'assuré lui-même et son représentant (art. 42, alinéa 2), solidairement [6]).

tent à courir, ou reporter cette perception à la fin du mois.

Si l'obligation de contribution cesse au cours du mois, la caisse rembourse ou porte en compte la part de contribution afférente aux jours du mois qui restent à courir.

Les employeurs qui fournissent une avance suffisante peuvent demander que les contributions échues se décomposent à la fin du mois.

Le montant de l'avance est fixé par la direction de la caisse; il peut y avoir recours contre cette fixation.

Il appartient au CF. d'édicter des dispositions touchant la simplification du calcul et de la perception des contributions.

Art. 83. =

a. =

b. =

c. =

d. =

1) AF.: (art. 78):
2) AF.: personne soumise à l'assurance en vertu des art. 1, 2 ou 4 . . .
3) AF.: soumise à . . .
4) AF.: jouissant de la . . .
5) AF.: qui ne jouit pas de la . . .
6) AF.: représentant, solidairement (art. 44, al. 2).

La direction de la caisse peut dispenser de tout ou de partie du paiement de la contribution, pour quatre semaines au plus, un membre volontaire dénué de tout gain. [1])

La caisse n'est point obligée de rembourser une contribution payée par erreur ou de tenir compte de cette contribution, lorsqu'aucune réclamation ne lui a été adressée dans les deux mois dès la date du paiement.

=

La caisse n'est pas tenue de rembourser ou de porter en compte une contribution payée par erreur, si aucune réclamation ne lui a été adressée dans les trois mois dès la date du paiement.

Art. 74. L'employeur obligé de payer la contribution est autorisé à retenir, sur le salaire de l'assuré, la moitié de la contribution échue. Dans le cas prévu à l'art. 72, alinéa 3, l'employeur doit rembourser en espèces ce qu'il a retenu de trop; à ce défaut et après sommation à lui adressée par la direction de la caisse, l'employeur est passible de mesures de police.

Est abrogé, en tant qu'il serait contraire au présent article, l'art. 10, alinéa 4, de la LF. sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, portant :

« Il est interdit de faire, sur le salaire des ouvriers, une retenue pour un but spécial, si cette retenue ne résulte pas d'une convention entre l'ouvrier et le patron. »

Art. 84. L'employeur peut retenir, sur le salaire de l'assuré, la moitié de la contribution échue qu'il doit ou a dû payer à la caisse (art. 83). Dans le cas prévu à l'art. 82, al. 3, l'employeur doit rembourser en numéraire l'excès de sa retenue; à ce défaut et après vaine sommation par la direction de la caisse, il encourt une peine disciplinaire.

Art. 75. La commune d'assurance est tenue, [2]) sous réserve de recours contre le débiteur, de payer les contributions [3]) en retard de toute personne assurée en vertu des articles 6 ou 7.

Art. 85. =

L'art. 13 est applicable.

[1]) AF.: volontaire dont le gain est nul; cette dispense ne touche pas les subsides fédéraux (art. 78).
[2]) AF.: L'arrondissement d'assurance est tenu . . .
[3]) AF.: la contribution . . .

Art. 76. La contribution des membres de la caisse travaillant dans une exploitation ou branche d'exploitation qui présente des risques particulièrement grands de maladies ou d'accidents peut être portée jusqu'au triple de son montant normal. L'employeur n'est toutefois pas autorisé à retenir, sur le salaire des membres auxquels cette contribution surélevée est applicable, plus de la moitié de la contribution normale.

L'office fédéral des assurances désigne les exploitations qui présentent des risques particulièrement grands de maladies ou d'accidents, et détermine la mesure dans laquelle sera surélevée la contribution des assurés appartenant à ces exploitations.

L'office des assurances peut rapporter ou réformer en tout temps une décision prise en vertu du présent article.

Il peut y avoir recours au CF. contre toute décision prise en vertu des alinéas 2 ou 3 ci-dessus.

Art. 77. Tout employeur est tenu d'indiquer à la caisse le montant du salaire payé par lui à chacun des assurés obligés qu'il occupe.[1]) Il doit, en outre, faire connaître toute modification importante que subissent le montant ou la nature du salaire.[2])

Les obligations prévues au précédent alinéa incombent[3]) à l'assuré lui-même, s'il est membre volontaire à assurance entière, ou s'il est tenu à l'assurance en vertu des articles 6 ou 7.

[1]) AF.: qu'il occupe, ainsi que toute modification importante à ce salaire...
[2]) Cette dernière phrase a été retranchée par l'AF.
[3]) AF.: L'obligation statuée à l'alinéa précédent incombe . . .

Art. 86. Les contributions des membres de la caisse travaillant dans une entreprise ou branche d'entreprise qui présente des risques exceptionnellement graves de maladies ou d'accidents, peuvent être majorées à concurrence du triple. L'employeur ne peut, même dans ce cas, retenir sur les salaires plus de la moitié de contributions non majorées (art. 84).

Il appartient à l'autorité cantonale de surveillance de désigner les entreprises visées à l'alinéa précédent, et de fixer la mesure des majorations de contributions.

Ces décisions peuvent être rapportées ou réformées en tout temps.

Les compétences prévues aux alinéas 2 et 3 ci-dessus appartiennent également au CF., même à défaut de recours contre une décision de l'autorité cantonale.

Art. 87. =

=

L'office des assurances établira les formulaires à employer pour la transmission des renseignements ayant trait aux salaires.

Les alinéas 3, 4 et 5 de l'art. 21, réglant ce qui concerne le droit de prendre connaissance des contrôles et réprimant les abus faits de ce droit, sont applicables aux renseignements prévus par les alinéas 1 et 2 ci-dessus.

Le CF. détermine la forme des avis prévus au présent article.

Les alinéas 3, 4 et 5 de l'article 21 sont applicables à ces avis.

Art. 78. Est réputée salaire journalier la trois-centième partie du salaire à l'année ou la vingt-cinquième partie du salaire au mois.

Lorsque le gain journalier est variable, spécialement en cas de travail à la tâche ou de travail à l'heure, le montant en est déterminé d'après une moyenne.

Tout supplément ordinaire de salaire et toute prestation en nature sont compris dans le calcul du salaire.

Si le salaire consiste uniquement ou principalement en fournitures autres que des prestations en espèces, de même que si l'assuré n'est pas rémunéré ou ne reçoit qu'une rémunération hors de proportion avec son travail, la contribution est déterminée d'après le salaire généralement payé, dans la contrée, pour le même travail ou pour un travail analogue.

Le gain des apprentis, volontaires et jeunes ouvriers ne recevant aucune rémunération est réputé égal au salaire le plus bas des ouvriers adultes employés dans la même exploitation ou branche d'exploitation [1]), ou dans les exploitations [2]) les plus voisines de même

Art. 88. La trois-centième ou vingt-cinquième partie d'un salaire annuel ou mensuel est réputée gain journalier.

Si le gain varie d'un jour à l'autre, spécialement pour un travail à la tâche ou à l'heure, son montant journalier est fixé d'après une moyenne.

En tant que réguliers, tout gain supplémentaire en numéraire et toute rémunération en nature sont portés en compte comme gain journalier.

Si le gain est uniquement ou principalement en nature, de même que si l'assuré n'est pas rémunéré ou ne reçoit qu'une rémunération exceptionnellement faible, le gain journalier est fixé d'après le salaire en numéraire généralement payé, dans la contrée, pour le même travail ou pour un travail analogue.

=

[1]) AF.: dans la même entreprise ou branche d'entreprise . . .

[2]) AF.: entreprises . . .

espèce ou d'espèce analogue. Cette disposition s'applique[1]) aux ouvriers qui reçoivent un salaire de commençant inférieur au salaire de comparaison[2]). Dans des cas spéciaux, le salaire des assurés mentionnés[3]) au présent alinéa peut être réputé supérieur au[4]) salaire de comparaison.

Les dispositions du présent article s'appliquent par analogie à la détermination[5]) du gain journalier des personnes travaillant à leur propre compte.

Le gain journalier des assurés volontaires qui ne se livrent à aucun travail salarié[6]) est réputé égal à celui des personnes vivant sur le même pied[7]) et dont le travail est rémunéré.

Le salaire ou gain journalier, établi conformément au présent article, n'est pris en considération par la caisse que jusqu'à concurrence de la somme de sept francs cinquante centimes.

Art. 79. Les assurés obligés et les membres volontaires à assurance entière se répartissent comme suit en classes de salaires, d'après le montant de leur gain journalier (art. 78) :

1re	classe	fr.	0. —	à	1. 20
2me	»	»	1. 21	»	1. 50
3me	»	»	1. 51	»	1. 80
4me	»	»	1. 81	»	2. 40
5me	»	»	2. 41	»	3. —
6me	»	»	3. 01	»	3. 60
7me	»	»	3. 61	»	4. 50
8me	»	»	4. 51	»	6. —
9me	»	»	6. 01	»	7. 50

[1]) AF.: s'applique également aux...

[2]) AF.: de comparaison établi ci-dessus.

[3]) AF.: le gain des assurés visés...

[4]) AF.: à ce salaire . . .

[5]) AF.: fixation . . .

[6]) AF.: rémunéré . . .

[7]) AF.: vivant dans les mêmes conditions . . .

=

=

Art. 89. Le gain journalier, établi conformément à l'art. 88, n'est pris en considération qu'à concurrence de sept francs cinquante centimes.

Art. 90. D'après le montant de son gain journalier (art. 88, 89 et 91), tout assuré obligé ou membre volontaire à assurance entière appartient à l'une des classes de salaires ci-après :

Classe	I,	Fr.	0. —	à	1. —
»	II,	»	1. 01	»	1. 50
»	III,	»	1. 51	»	2. —
»	IV,	»	2. 01	»	2. 50
»	V,	»	2. 51	»	3. —
»	VI,	»	3. 01	»	3. 50
»	VII,	»	3. 51	»	4. —
»	VIII,	»	4. 01	»	5. —
»	IX,	»	5. 01	»	6. —
»	X,	»	6. 01	»	7. 50

Le salaire maximum indiqué ci-dessus pour chaque classe est réputé gain journalier de tout assuré faisant partie de cette classe, et sert de base au calcul des contributions et des indemnités.

Art. 80. La direction de la caisse détermine, d'après les déclarations des intéressés et les renseignements recueillis par elle, la somme qu'elle considère comme montant du gain journalier de l'assuré; elle range ensuite ce dernier dans une des classes de salaires et porte par écrit sa décision à la connaissance des intéressés.

En cas de recours,[1]) la décision de la direction sert provisoirement de base au calcul des contributions; ensuite d'un prononcé réfor-

[1]) AF.: recours (art. 176) . . .

Le maximum de chaque classe est réputé gain journalier de tout assuré appartenant à cette classe, et sert de base au calcul des contributions et de l'indemnité de chômage.

Art. 91. Le salaire en numéraire de tout assuré obligé d'une caisse d'arrondissement, qui travaille dans l'agriculture, dans les arts et métiers ou dans la petite industrie et qui vit dans le ménage de son employeur, est réputé gain journalier de cet assuré; toutefois, l'employeur et l'assuré peuvent convenir que tout ou partie du salaire en nature sera porté en compte.

Cette disposition n'est pas applicable à l'assurance militaire, non plus qu'aux primes et aux prestations obligées de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents, sauf les prestations dont cet établissement se charge pour les six premières semaines de la maladie causée par un accident (art. 250).

En exerçant la compétence établie à l'art. 78, alinéa 3, l'AF. modifie, cas échéant, l'alinéa 1 du présent article.

Art. 92. D'après les déclarations des intéressés et les renseignements recueillis par elle, la direction de la caisse fixe la somme qui sera réputée gain journalier de l'assuré; elle range ensuite ce dernier dans une des classes de salaires et porte par écrit sa décision à la connaissance des intéressés.

=

mant cette décision, [1]) la caisse restitue l'excès de contributions perçu ou perçoit la part de contributions qui reste due.

Art. 81. L'employeur n'est autorisé à percevoir la part contributive de l'assuré qu'en exerçant une retenue sur son salaire. Cette retenue doit porter sur l'un des deux ou sur les deux paiements de salaire qui suivent immédiatement l'échéance de la contribution. Toute somme retenue lors d'un paiement ultérieur de salaire doit être, sans délai, restituée en espèces.

Toute convention passée entre employeur et assuré, chargeant ce dernier d'une part de contribution supérieure à celle que détermine [2]) la présente loi, est [3]) nulle de plein droit; le montant indûment retenu doit être immédiatement restitué en espèces. [4])

L'employeur qui viole les dispositions du présent article encourt des mesures de police.

Art. 82. L'employeur qui, malgré sommation, ne verse pas la contribution échue peut être condamné au profit de la caisse à payer, en plus de cette contribution, une amende s'élevant jusqu'au décuple de la somme en souffrance.

Au cas où le retard est l'effet d'une mauvaise volonté manifeste, des mesures de police peuvent, en outre, être prises contre l'employeur pour chacune des contributions arriérées.

Art. 83. La caisse a, durant quarante jours, contre le débiteur et pour les contributions, les amen-

Art. 93. L'employeur ne peut faire participer l'assuré à la contribution que par une retenue sur le salaire. Cette retenue doit porter sur le premier et, cas échéant, le deuxième paiement de salaire suivant immédiatement l'échéance de la contribution; toute retenue ultérieure est interdite et son montant doit être restitué en numéraire.

=

L'employeur qui contrevient aux dispositions du présent article encourt une peine disciplinaire.

Art. 94. L'employeur qui, malgré sommation, ne verse pas la contribution échue peut être tenu de payer, en outre, à la caisse une amende civile à concurrence du quintuple de la somme due.

Si le défaut de versement résulte d'une mauvaise volonté manifeste, l'employeur encourt de plus une peine disciplinaire.

---

[1]) AF.: si cette décision est réformée . . .
[2]) AF.: prévoit . . .
[3]) AF.: interdite et nulle . . .
[4]) AF.: doit être restitué en numéraire.

des et les dommages-intérêts qu'elle réclame, le droit de participation à la saisie sans poursuite préalable, prévu par l'art. 111 de la LF. sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889; en cas de faillite ou de saisie du débiteur, les créances de la caisse sont colloquées dans la première des classes établies à l'art. 219 de la loi précitée. La commune d'assurance est au bénéfice des dispositions du présent article, pour le recouvrement des contributions qu'elle a dû payer en vertu de l'art. 75.

Art. 84. La contribution est remise pour le temps où l'assuré est malade.[1]

Art. 95. =

La remise de contribution est proportionnée à l'incapacité de travail causée par la maladie; l'employeur exerce sur la[2] contribution réduite le droit établi à l'article 74.

=

La caisse perçoit la contribution qui avait été indûment remise ensuite de simulation (art. 61), par application des deux alinéas qui précèdent.

S'il y a eu simulation (art. 70 ou 28[3]), la caisse perçoit la contribution indûment remise; l'employeur a, pour cette contribution, un droit de recours contre l'assuré.

Art. 85. Les excédents de recettes des comptes annuels servent à constituer et à accroître un fonds de réserve. Les versements ont lieu jusqu'au moment où le fonds de réserve égale le double du montant annuel des dépenses, tel que ce montant résulte de la moyenne des deux derniers exercices; les versements eux-mêmes ne sont pas compris dans les dépenses, pour le calcul de cette moyenne.

Art. 96. Si les comptes annuels donnent un excédent de recettes, une part convenable de cet excédent doit être portée à compte nouveau. Le reste sert en première ligne à alimenter un fonds de réserve, jusqu'à ce qu'il atteigne le double du montant annuel des dépenses, résultant de la moyenne des deux derniers exercices écoulés.

---

[1] AF.: malade; cette disposition ne s'applique pas aux subsides fédéraux (art. 78).
[2] AF.: ne peut exercer que pour la...
[3] AF.: la retenue prévue à l'art. 84.

En dérogation à l'alinéa précédent, l'excédent disponible est porté à compte nouveau lorsque le fonds de réserve dépasse le maximum antérieurement atteint d'une valeur égale au cinquième de la totalité des contributions de l'exercice ; les subsides de la Confédération aux contributions sont compris dans ce total. Les versements d'excédents au fonds de réserve cessent aussitôt et pour aussi longtemps que le montant de ce fonds atteint le double des dépenses annuelles, déterminées comme il est dit à l'alinéa précédent.

Les sommes constituant le fonds de réserve sont placées à intérêts, par les soins de la banque fédérale, et gratuitement gérées par cette banque.

Cf. art. 99.

Les intérêts sont capitalisés.

Art. 86. Lorsqu'après les versements au fonds de réserve de la caisse ou de l'association (art. 150 et suivants), les deux derniers exercices ont laissé des excédents de recettes disponibles, et que l'exercice courant fait également prévoir un résultat favorable, le taux de contributions est réduit dans une juste mesure par voie de revision des statuts. La réduction n'a lieu que lorsque les excédents de recettes ont atteint, pour chacun des deux derniers exercices, au moins le cinquième de la totalité des contributions de l'exercice; les subsides de la Confédération aux contributions sont compris dans ce total. Le taux réduit de contributions fait règle dès le début de l'exercice suivant.

Par contre, le taux de contributions peut être élevé ou relevé, jusqu'à concurrence du quatre pour cent du salaire journalier (art. 69), lorsqu'il résulte de l'exercice pré-

Art. 97. S'il résulte des comptes annuels que les contributions ont été insuffisantes, et si l'exercice courant fait également prévoir un résultat défavorable, les contribu-

cédent que ce taux est trop bas et lorsque l'exercice courant fait également prévoir un résultat défavorable.

tions sont élevées dans les limites fixées à l'art. 81.

Art. 87. En cas de déficit constaté à la clôture d'un exercice, l'autorité d'arrondissement, sur le préavis de l'assemblée générale des assurés ou des délégués, de l'assemblée générale des employeurs et de l'autorité compétente de la commune d'assurance, détermine quelle sera la part du déficit :

a. à porter à compte nouveau ;
b. à faire supporter au fonds [1]) de réserve de la caisse ;
c. à faire supporter au fonds [2]) de réserve d'une association de fonds, conformément à l'acte d'association ;
d. à imposer à la commune [3]) d'assurance.

La commune d'assurance n'a, pour la part qui lui est imposée, aucun droit de recours contre la caisse.

Art. 98. Si les comptes annuels donnent un déficit, l'autorité cantonale de surveillance, sur préavis de l'assemblée générale des assurés, de l'assemblée générale des employeurs et de l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance, fixe la part de déficit.

a. =
b. =
c. =
d. =

La somme fournie par lui en vertu du présent article constitue pour l'arrondissement et contre la caisse une créance non productive d'intérêts. Sauf remise consentie à la caisse, cette somme doit être remboursée en tout ou partie à l'arrondissement quand les exercices donnent des résultats favorables et que la réserve atteint son maximum légal; il est statué sur le remboursement conformément à l'alinéa 1.

L'art. 13 est applicable.

Cf. art. 85, al. 3.

Art. 99. La direction de toute caisse d'arrondissement doit soumettre à l'approbation de l'autorité cantonale de surveillance le choix que cette caisse a fait d'un établissement public de crédit ou d'une caisse d'Etat, pour lui confier la garde et la gérance de son fonds de réserve et de ses fonds disponibles.

---

[1]) AF.: à prélever sur le fonds . . .
[2]) AF.: à prélever sur le fonds . . .
[3]) AF.: à l'arrondissement d'assurance.

Art. 88. Au cas où les valeurs en caisse ne suffisent pas à faire face aux obligations échues, la direction doit en aviser immédiatement l'autorité administrative de l'arrondissement. Celle-ci ordonne d'opérer, auprès de la caisse fédérale, un emprunt à intérêts dont elle détermine le montant. Tout emprunt portant sur une valeur supérieure à deux mille francs est soumis à l'approbation de l'office des assurances.

La caisse fédérale est tenue de satisfaire à toute demande d'emprunt visée par l'autorité administrative d'arrondissement ou, si l'emprunt excède deux mille francs, par l'office des assurances.

L'emprunt doit être remboursé dès que la situation de la caisse le permet, et en tous cas assez tôt pour n'être pas porté à compte nouveau.

f. Organes des caisses, statuts et règlements, organisation du service.

Art. 100. Si les valeurs en caisse ne permettent pas de faire face aux obligations échues, la direction doit en aviser immédiatement l'autorité cantonale de surveillance. Celle-ci prend les mesures nécessaires pour que la caisse puisse satisfaire à ses obligations.

f. Organes des caisses d'arrondissements, statuts et règlements, organisation du service.

1° Bases de l'organisation.

Art. 101. Les caisses d'arrondissements sont
à administration distincte, ou
à administration mixte.

Art. 102. Avant la constitution d'une caisse d'arrondissement, dix employeurs ou personnes soumises à l'assurance, qui auront droit de vote dans cette caisse, de même que l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance, peuvent demander une votation sur la question de savoir si la caisse aura une administration distincte ou une administration mixte. La demande doit être déposée par écrit auprès de l'autorité cantonale de surveillance, dans le délai fixé par une publication de cette autorité.

Cette dernière détermine sans appel le détail de la votation; elle décide, en particulier, si les personnes soumises à l'assurance et les employeurs voteront en deux assemblées distinctes, et si le scrutin sera secret. Le droit de vote est régi par les art. 107 et 112; la participation à la votation n'est pas obligatoire.

La même autorité établit sans appel le résultat de la votation.

L'administration mixte est décidée par les trois quarts de toutes les personnes, ayant droit de vote, de l'une et de l'autre catégorie.

Si une demande d'administration mixte n'est pas déposée (alinéa 1) ou n'aboutit pas (alinéa 4), il y a lieu de constituer la caisse avec administration distincte.

Art. 103. Dans une caisse à administration distincte, le dixième de tous les membres ayant droit de vote de l'assemblée générale des assurés, ou de l'assemblée générale des employeurs, de même que l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance, peuvent demander une votation sur l'introduction d'une administration mixte. La demande doit être déposée par écrit auprès de la direction, dans les huit premiers mois de l'année; la votation ne peut avoir lieu que dans les neuf premiers mois de l'année. L'administration mixte est décidée par les trois quarts des membres, ayant droit de vote, de l'une et de l'autre assemblée.

La votation a lieu au scrutin secret.

Le régime d'administration mixte entre en vigueur au début de l'année suivante; toutefois, la première assemblée générale mixte, la revision des statuts et l'élection de la nouvelle direction ont lieu dans l'année courante; à ce défaut, les

anciens statuts restent provisoirement en vigueur et l'ancienne direction en fonctions.

L'ancienne direction prend les mesures nécessaires, au sens du présent article.

Art. 104. Dans une caisse à administration mixte, le dixième de tous les assurés ou de tous les employeurs, ayant droit de vote, de même que l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance, peuvent demander une votation sur l'introduction d'une administration distincte. La demande doit être déposée par écrit auprès de la direction, dans les huit premiers mois de l'année; la votation ne peut avoir lieu que dans les neuf premiers mois de l'année. L'administration distincte est décidée par la majorité absolue des assurés, ou des employeurs, ayant droit de vote et qui prennent part à la votation.

La votation a lieu au scrutin secret.

Le régime d'administration distincte entre en vigueur au début de l'année suivante; toutefois, la première assemblée générale des assurés, la première assemblée générale des employeurs, la revision des statuts et l'élection de la nouvelle direction et du comité ont lieu dans l'année courante; à ce défaut, les anciens statuts restent provisoirement en vigueur et l'ancienne direction en fonctions.

L'ancienne direction prend les mesures nécessaires, au sens du présent article.

Art. 89. Dans chaque caisse communale fonctionnent les organes suivants :

1° L'assemblée générale des assurés ou des délégués [1]), et le bureau de cette assemblée.
2° L'assemblée générale et le comité des employeurs.
3° La direction et le caissier.
4° Les vérificateurs des comptes.

Art. 90. Des assemblées générales de délégués peuvent tenir lieu d'assemblées générales des assurés.

Pour l'assemblée générale constituante de chaque caisse, l'autorité compétente de la commune d'assurance décide si cette assemblée sera composée de tous les assurés ou seulement de délégués. Pour les assemblées générales subséquentes, cette décision appartient aux statuts.

Toute modification aux statuts, portant sur la composition des assemblées générales, entre en vigueur au commencement d'une année.

Art. 91. L'assemblée générale [2]) des assurés comprend tous les membres obligés ou volontaires de la caisse, ayant atteint vingt ans révolus et dont la capacité civile n'est pas suspendue ou restreinte par application des art. 4 ou 5 de la LF. sur la capacité civile, du 22 juin 1881.

Art. 92. L'assemblée générale des délégués est composée de membres de la caisse satisfaisant aux conditions établies à l'article 91.

[1]) Les mots « ou des délégués » ne figurent pas dans le texte voté par l'AF.
[2]) AF.: L'assemblée générale plénière . . .

2° Caisses à administration distincte.

Art. 105. Toute caisse d'arrondissement à administration distincte a pour organes :

1. =
2. =
3. =
4. =

Art. 106. L'assemblée générale des assurés est plénière ou de délégués.

La nature de l'assemblée générale des assurés est déterminée sans appel par l'autorité cantonale de surveillance pour l'assemblée générale constituante, et par les statuts pour les assemblées générales subséquentes; toute modification sur ce point entre en vigueur au début d'une année.

En cas de passage d'une administration mixte à une administration distincte, la première assemblée générale des assurés est une assemblée plénière ou de délégués, suivant que l'assemblée générale mixte a été plénière ou de délégués.

Art. 107. =

Art. 108. L'assemblée générale de délégués des assurés est composée de membres de la caisse satisfaisant aux conditions établies par l'art. 107.

Le nombre des délégués est déterminé:

a. pour le premier exercice de la caisse, d'après le nombre de membres obligés qu'elle comptait au moment de sa fondation;

b. pour chacun des exercices subséquents, d'après le nombre total des membres de la caisse au premier janvier de cet exercice.

Les délégués sont nommés à raison d'un délégué par cinq membres pour les mille premiers membres, un délégué par dix membres pour les mille membres suivants, et un délégué par vingt membres pour ce qui dépasse deux mille membres. Suivant les classes ci-dessus, les fractions de trois à cinq, six à dix ou onze à vingt membres donnent droit à un délégué.

Pour l'assemblée générale constituante, les délégués sont désignés, s'il y a lieu, par l'autorité compétente de la commune d'assurance. Pour les assemblées générales subséquentes, il appartient aux statuts de déterminer le mode d'élection des délégués.

Le nombre et le mode d'élection des délégués sont fixés sans appel par l'autorité cantonale de surveillance pour l'assemblée générale constituante, et par les statuts pour les assemblées générales ordinaires.

Art. 93. Les statuts peuvent réserver, pour certaines décisions de l'assemblée générale des délégués, la ratification, au scrutin secret, des assurés ayant droit de vote (art. 91). Ils fixent dans ce cas la procédure à suivre.

Art. 109. Les statuts peuvent réserver, pour certaines décisions de l'assemblée générale de délégués, la ratification par un scrutin général secret des assurés ayant droit de vote (art. 107); ils fixent quant au reste la procédure à suivre.

Art. 94. L'assemblée générale ordinaire des assurés ou des délégués se réunit un dimanche du premier semestre de chaque année.

La direction peut d'office convoquer une assemblée générale extraordinaire. Elle est tenue de procéder à cette convocation si la dernière assemblée générale l'a décidé, ou si la demande écrite en est faite par l'autorité d'arrondissement, par l'autorité compétente de la com-

mune d'assurance, par l'assemblée générale des employeurs ou par le dixième au moins des assurés ou des délégués.

Art. 95. L'autorité compétente de la commune d'assurance convoque, au moins dix jours à l'avance et par avis public, l'assemblée générale constituante des assurés ou des délégués; elle nomme le président et le secrétaire de cette assemblée.

Délibérant et votant en public, l'assemblée générale constituante arrête les statuts en une ou plusieurs séances.

La participation à l'assemblée générale constituante est obligatoire pour ses membres. L'autorité compétente de la commune d'assurance, jugeant sans appel, condamne tout absent sans excuse valable à une amende de cinquante centimes au profit de la caisse.

Après que les statuts sont entrés en vigueur, une première assemblée générale annuelle est convoquée conformément à leur teneur.

Art. 110. La convocation et la présidence de l'assemblée générale constituante des assurés appartiennent à l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance.

La participation à cette assemblée est obligatoire.

L'assemblée générale constituante des assurés arrête les statuts en une ou plusieurs séances consécutives.

Une fois les statuts entrés en vigueur, la première assemblée générale ordinaire est convoquée par l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance.

Art. 96. L'assemblée générale des assurés ou des délégués a les compétences suivantes:

a. Constitution de son bureau.

b. Election des membres effectifs et suppléants de la direction, des vérificateurs des comptes et d'une partie des arbitres (art. 167).

c. Revision des statuts ensuite de proposition de la direction ou d'un membre ayant droit de vote (art. 106), ou en application de l'art. 108.

d. Fixation du taux des contributions entières, ainsi que du montant uniforme ou gradué des contributions restreintes (art. 71 [1]).

Art. 111. L'assemblée générale des assurés a les compétences suivantes:

a. =

b. Election de la direction et des vérificateurs des comptes.

c. Election d'arbitres (art. 183).

d. Revision des statuts.

e. =

[1]) AF.: (art. 81).

e. Approbation des comptes annuels et autres, présentés par[1] la direction.

f. Ratification des conventions d'une portée générale, en particulier[2] de celles passées avec des communes (art. 116)[3], ainsi que des actes d'association (art. 150 et suivants)[4]; renouvellement, dénonciation, revision et suspension de ces actes et conventions.

g. Ratification de ventes ou d'achats d'immeubles.

h. Etablissement, abrogation et revision du règlement de la direction (art. 113), et des instructions concernant le caissier et les autres employés (art. 115).

i. Expédition d'autres affaires, placées dans la compétence de l'assemblée par une loi fédérale ou par les statuts.

Art. 97. Toute personne ayant droit de vote et présente à l'assemblée générale des assurés ou des délégués dispose d'une voix.

Les décisions doivent être prises en présence d'un tiers au moins des membres qui font légalement partie de l'assemblée.

Au cas où l'assemblée n'est pas en nombre ou cesse de l'être, le bureau lève la séance et convoque, conformément aux statuts, une assemblée nouvelle. Si cette dernière n'est pas non plus en nombre, le bureau lève la séance et avise immédiatement l'autorité administrative d'arrondissement; l'art. 127 est alors applicable.

f. =

g. =

h. Ratification de ventes ou achats d'immeubles, en tant que les statuts ne donnent pas à la direction le droit d'en décider définitivement.

i. Etablissement, abrogation et revision du règlement de service (art. 127).

k. =

---

1) AF.: annuels ou autres de la direction.

2) AF.: de conventions d'une portée générale ou considérable, particulièment de celles . . .

3) AF.: (art. 129) . . .

4) AF.: (art. 166 et suivants) . . .

Art. 98. L'assemblée générale des employeurs comprend toutes les personnes tenues vis-à-vis de la caisse, au moment de la convocation de cette assemblée, à des contributions en faveur de tiers, en vertu de l'art. 73, lettre *a*.

L'employeur constitué par une pluralité de personnes ou par une personne civile délègue un représentant muni de pleins pouvoirs.

Tout employeur qui ne réside pas dans la commune d'assurance peut siéger en personne à l'assemblée générale ou y déléguer un représentant résidant dans la commune, non membre de la caisse et jouissant de la capacité civile.

L'employeur privé de tout ou de partie de sa capacité civile (art. 91) est remplacé, comme membre de l'assemblée générale, par son représentant légal. Si ce dernier ne réside pas dans la commune d'assurance et ne siège pas en personne, il peut lui-même déléguer un représentant résidant dans la commune, non membre de la caisse et jouissant de la capacité civile.

Toute personne ayant droit de vote et présente à l'assemblée générale des employeurs dispose d'une voix.

Art. 99. Les dispositions de l'article 95 s'appliquent à l'assemblée générale constituante des employeurs, à cette différence près que le règlement remplace les statuts (art. 95, alinéas 2 et 4) et que les absents sans excuse valable sont passibles d'une amende de un franc.

Art. 100. L'assemblée générale ordinaire des employeurs se réunit annuellement dans les quatre semaines qui suivent la date de l'assemblée générale ordinaire des assurés ou des délégués.

Art. 112. L'assemblée générale des employeurs comprend les personnes tenues à contributions en vertu de l'art. 83, lettre *a*.

Tout employeur qui ne réside pas dans l'arrondissement d'assurance peut, au lieu de siéger en personne à l'assemblée, y déléguer un représentant résidant dans l'arrondissement, non membre de la caisse et jouissant d'une pleine capacité civile.

L'employeur qui ne jouit pas d'une pleine capacité civile est remplacé par son représentant légal. Si ce dernier ne réside pas dans l'arrondissement d'assurance, il peut, au lieu de siéger en personne à l'assemblée, y déléguer lui-même un représentant résidant dans l'arrondissement, non membre de la caisse et jouissant d'une pleine capacité civile.

L'employeur constitué par une pluralité de personnes ou par une personne civile est représenté par un chargé de pouvoirs, non membre de la caisse et jouissant d'une pleine capacité civile.

Toute personne présente et ayant droit de vote dispose d'une voix.

Art. 113. L'assemblée générale constituante des employeurs se réunit dans les quatre semaines dès l'établissement des statuts par l'assemblée générale des assurés.

La participation à cette assemblée n'est pas obligatoire.

L'assemblée délibère, en une ou plusieurs séances consécutives, sur la ratification des statuts et l'établissement du règlement (art. 124).

Une fois les statuts et le règlement entrés en vigueur, la première assemblée générale ordinaire des employeurs a lieu.

Le comité peut d'office convoquer une assemblée générale extraordinaire des employeurs. Il est tenu de procéder à cette convocation si la dernière assemblée générale des employeurs l'a décidé, ou si la demande en est faite par l'autorité administrative d'arrondissement, par l'autorité compétente de la commune d'assurance, par la direction de la caisse ou par le dixième au moins des employeurs.

La convocation et la présidence de l'assemblée générale constituante des employeurs, de même que la convocation de leur première assemblée générale ordinaire, appartiennent à l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance.

Art. 101. L'assemblée générale des employeurs a les compétences suivantes:

a. Constitution de son bureau (comité).
b. Election d'une partie des arbitres (art. 168).
c. Revision du règlement ensuite de proposition du comité ou d'un employeur (art. 111, alinéa 2), ou en application des art. 111, alinéa 4, et 108.
d. Fixation et revision des statuts (art. 107 et 108); fixation du taux des contributions entières, ainsi que du montant uniforme ou gradué des contributions restreintes (art. 71).
e. Approbation des comptes ratifiés par l'assemblée générale des assurés ou des délégués (art. 96, lettre *e*).
f. Approbation des décisions prises par l'assemblée générale des assurés ou des délégués, dans les affaires prévues à l'art. 96, lettres *f*, *g* ou *h*.
g. Expédition d'autres affaires placées par une loi fédérale dans la compétence de l'assemblée.

Les dispositions de l'art. 97, alinéas 2 et 3, sont applicables à l'assemblée générale des employeurs.

Les fonctions de membre du comité sont purement honorifiques.

Art. 114. L'assemblée générale des employeurs a les compétences suivantes:

a. =
b. Election d'arbitres (art. 183).
c. Revision du règlement.
d. Décision sur les statuts et leurs modifications (art. 121 et 122), ainsi que sur le taux des contributions entières et le montant uniforme ou gradué des contributions restreintes (art. 81).
e. Ratification des comptes approuvés par l'assemblée générale des assurés (art. 111, lettre *f*).
f. Approbation des décisions prises par l'assemblée générale des assurés, en application de l'art. 111, lettres *g*, *h* ou *i*.
g. Expédition d'autres affaires placées dans la compétence de l'assemblée par une loi fédérale.

=

La caisse supporte les frais de convocation des assemblées générales, d'utilisation de locaux pour ces dernières, de fournitures de bureau, d'impression, de publicité et de ports.

La caisse supporte, cas échéant, les frais de convocation et de location pour les assemblées générales, de fournitures de bureau, d'impression, de publicité et de port.

Art. 102. Nul ne peut être membre, en même temps et pour la même caisse, de l'assemblée générale des assurés ou des délégués et de l'assemblée générale des employeurs. Celui qui réunit les deux qualités doit opter et faire part de sa détermination à la direction. A ce défaut cette dernière décide, à l'échéance d'un délai fixé par elle.

Art. 115. Nul ne peut, à la fois et pour la même caisse, avoir droit de vote dans l'assemblée générale des assurés ou dans un scrutin général (art. 109), et dans l'assemblée générale des employeurs; à défaut d'option déclarée à la direction dans un délai fixé par elle, la direction décide.

Art. 116. La direction, le comité ou l'une des assemblées générales peuvent convoquer, pour discuter telles questions déterminées, une assemblée mixte des assurés et des employeurs. Le bureau de l'assemblée générale des assurés désigne le président de l'assemblée mixte.

Les assemblées mixtes prévues au présent article ne peuvent prendre de décisions.

Art. 103. Les statuts doivent contenir des dispositions concernant:

a. La composition de l'assemblée générale (art. 90); si cette dernière n'est composée que de délégués, le mode de leur élection, qui doit être annuelle.

b. Le mode de publication des ordonnances, décisions et élections [1]) (art. 22).

c. Le mode de convocation de l'assemblée générale des assurés ou des délégués, et le délai à observer entre la convocation et la réunion de cette assemblée.

Art. 117. Les statuts doivent fixer:

a. La composition de l'assemblée générale des assurés (art. 106); si cette assemblée est composée de délégués, leur nombre, le mode de leur élection et la durée de leurs fonctions; cette durée ne peut dépasser trois ans.

b. =

c. La date de l'assemblée générale ordinaire, les conditions de convocation d'assemblées extraordinaires, le mode de convocation et le délai à observer entre la convocation et la réunion des assemblées.

---

[1]) AF.: nominations . . .

d. Le caractère, obligatoire ou facultatif, de la participation à l'assemblée générale des assurés ou des délégués; au cas où la participation est rendue obligatoire, le montant de l'amende dont seront passibles les absents sans excuse valable, ce montant ne pouvant toutefois excéder un franc.	*d.* Le caractère, obligatoire ou facultatif, de la participation à l'assemblée générale (art. 106) ou à un scrutin général (art. 109) et, si la participation est rendue obligatoire, le montant de l'amende dont les absents sont passibles; l'amende ne peut excéder un franc.
	e. Le quorum pour l'assemblée générale, et le mode de procéder quand ce quorum n'est pas atteint.
e. La composition du bureau de l'assemblée générale des assurés ou des délégués et la durée de ses fonctions, cette durée ne pouvant toutefois excéder trois ans.	*f.* La composition et la durée des fonctions du bureau de l'assemblée générale; cette durée ne peut excéder trois ans.
f. Le mode de procéder aux élections qui compètent à l'assemblée générale des assurés ou des délégués; la procédure relative aux propositions, motions et interpellations présentées à l'assemblée, ainsi qu'aux votations qui interviennent dans son sein.	*g.* Le mode de procéder aux élections et votations qui appartiennent à l'assemblée générale.
g. La durée des fonctions de ceux des organes de la caisse dont l'élection compète à l'assemblée générale des assurés ou des délégués, cette durée ne pouvant toutefois être inférieure à un an ni supérieure à trois ans; la révocation de ces mêmes organes.	*h* La durée des fonctions de ceux des organes de la caisse dont l'élection appartient à l'assemblée générale (art. 106), cette durée ne pouvant excéder trois ans; la révocation de ces mêmes organes.
h. Le nombre des membres effectifs et suppléants de la direction (art. 112); le nombre des vérificateurs des comptes.	*i.* Le nombre, d'au moins trois pour chaque catégorie, des membres effectifs ou suppléants de la direction; le nombre des vérificateurs des comptes, ainsi que le mode d'élection du président et du vice-président de la direction.
i. Les attributions de la direction.	*k.* =
k. Le caractère, gratuit ou rétribué, des fonctions du secrétaire et des membres effectifs et suppléants de la direction, des vérificateurs des comptes et des	*l.* Le caractère, gratuit ou rétribué, des fonctions des membres effectifs ou suppléants et du secrétaire de la direction, des vérificateurs des comptes et des com-

commissaires; en cas de rétribution, le montant de leurs indemnités.

l. Le mode d'élection et la durée des fonctions du caissier et des autres employés de la caisse; le montant fixe ou maximum de leurs appointements.

m. Le service des avis, le mode de perception des contributions et de paiement des indemnités.

n. La tenue de la caisse et le dépôt d'un cautionnement par le caissier ou d'autres employés.

o. Tous autres objets dont une loi fédérale attribue la réglementation aux statuts.

Le cas échéant, il appartient aux statuts de fixer le montant de la finance d'entrée (art. 32), de modifier les délais et durées prévus à l'art. 35 et de faire application des réserves contenues aux art. 114, alinéa 1, 115, alinéa 3, et 117. Les statuts ou le règlement de la direction contiennent enfin les dispositions prévues à l'art. 113, dernier alinéa.

Art. 104. Les statuts peuvent contenir des dispositions relatives à des objets non prévus par la présente loi, mais en rapport avec le but de la caisse, tels que la fondation et l'exploitation d'établissements de santé entretenus ou subventionnés par elle, ou tels que l'acquisition de médicaments, d'appareils ou d'autres moyens de traitement. Les statuts peuvent aussi:

a. garantir aux assurés les prestations prévues aux art. 49 et 53, alinéas 1 à 3, pour une période plus longue que celle fixée à l'art. 51, alinéa 1;

b. garantir les prestations prévues aux art. 49 et 53, alinéas

missaires; le cas échéant, le montant des rétributions.

m. Le mode d'élection et la durée des fonctions du caissier, du secrétaire de la direction et des autres employés de la caisse; le montant ou le maximum de leurs appointements.

n. Le service des avis et des prestations de la caisse, et le mode de perception des contributions.

o. La tenue de caisse et, cas échéant, le cautionnement à fournir par le caissier ou d'autres employés.

p. Tous autres objets prévus par une loi fédérale.

Il appartient, en outre, aux statuts de fixer le montant de la finance d'entrée (art. 32) et de l'indemnité funéraire (art. 74), de modifier les délais et durées en application de l'art. 36, et d'établir les dispositions prévues aux art. 61, 109, 127, alinéa 5, 128, alinéa 4, et 130.

Art. 118. Les statuts et les assemblées générales d'assurés peuvent édicter des dispositions relatives à des objets non prévus par la présente loi, mais en rapport avec l'assurance contre les maladies, tels que la fondation ou l'exploitation d'établissements de santé, la participation à cette fondation ou exploitation, ou l'acquisition de matériel sanitaire. Les statuts et les assemblées générales d'assurés peuvent aussi:

a. garantir aux assurés les prestations prévues aux art. 53 et 62, alinéas 1 à 3, pour une période plus longue que celle fixée à l'art. 56, alinéa 1,

b. garantir les prestations prévues aux art. 53 et 62, alinéas 1 à

1 à 3, à des personnes domiciliées dans la commune d'assurance mais non membres de la caisse.

Ces personnes doivent payer à la caisse au moins le montant de ses frais; la même obligation incombe aux assurés pour les prestations qu'ils ont reçues après que s'était écoulée la période fixée à l'art. 51, alinéa 1.

Les assemblées générales des assurés ou des délégués peuvent également prendre des décisions sur les matières prévues au présent article.

3, à des personnes résidant dans l'arrondissement d'assurance mais non membres de la caisse,

dans les deux cas contre paiement à la caisse d'au moins le montant de ses frais.

Art. 105. Les statuts ne peuvent contenir [1]) de dispositions et les organes de la caisse ne peuvent prendre de décisions qui auraient pour caractère ou pour conséquence:

a. d'être sans rapport direct avec le but de la caisse, soit l'assurance [2]) contre les maladies;

b. de reconnaître ou de dénier des droits, d'élever ou d'abaisser le montant des prestations de la caisse, de rendre les conditions d'affiliation plus rigoureuses ou plus faciles [3]), — le tout [4]) dans une mesure non prévue par la présente loi;

c. d'amener un déficit que feraient prévoir les [5]) exercices précédents;

d. de mettre en péril l'indépendance [6]) de la caisse.

Art. 119. =

a. =

b. =

c. =

d. =

Art. 106. La revision des statuts appartient en première ligne à l'assemblée générale des assurés ou des délégués (art. 96, *c*); les statuts peuvent disposer (art. 93) que toute

Art. 120. La direction, de même que tout membre ayant droit de vote à l'assemblée générale des assurés, peuvent en tout temps proposer la revision des statuts.

---

[1]) AF.: édicter des . . .

[2]) AF.: sans rapport direct avec l'assurance . . .

[3]) AF.: favorables . . .

[4]) Ces deux mots ont été retranchés par l'AF.

[5]) AF.: de causer un déficit, à juger d'après le résultat des exercices . . .

[6]) AF.: l'autonomie . . .

revision sera soumise à la ratification, au scrutin secret, des assurés ayant droit de vote.

La direction et tout assuré ayant droit de vote (art. 91) peuvent proposer à l'assemblée générale des assurés ou des délégués la revision des statuts.

Toutefois, cette proposition doit être communiquée aux membres de l'assemblée générale au plus tard en même temps qu'a lieu la convocation de l'assemblée.

Art. 107. Les statuts et leurs modifications sont soumis à la ratification de l'assemblée générale des employeurs, à celle de l'autorité compétente de la commune d'assurance et à l'approbation du conseil d'arrondissement.

Lorsque l'assemblée générale des employeurs et l'autorité communale ont accordé leur ratification, le conseil d'arrondissement ne peut refuser son approbation que si les statuts projetés sont contraires aux dispositions de la présente loi ou des ordonances que cette loi met expressément dans la compétence du Conseil fédéral ou de l'office des assurances.

En cas de refus de ratification de la part de l'assemblée générale des employeurs ou de la part de l'autorité compétente de la commune d'assurance, ou en cas de non-approbation par le conseil d'arrondissement, ce dernier décide: il maintient les statuts ou en détermine le texte.

Il peut y avoir recours à l'office des assurances contre la décision du conseil d'arrondissement. Les dispositions des alinéas 2 et 3 ci-dessus s'appliquent par analogie au prononcé de l'office ensuite de recours.

Toutefois, cette proposition doit être communiquée aux membres de l'assemblée générale des assurés au plus tard dans l'avis de convocation de cette assemblée.

Art. 121. Les statuts et leurs modifications sont soumis à la ratification de l'assemblée générale des employeurs et à l'approbation de l'autorité cantonale de surveillance.

En cas de refus de ratification ou d'approbation, par l'assemblée générale des employeurs ou par l'autorité cantonale de surveillance, celle-ci fixe le texte des statuts. Il en est de même du CF., en cas de recours contre la décision de l'autorité de surveillance.

Art. 108. L'assemblée générale des employeurs, l'autorité compétente de la commune d'assurance et le conseil d'arrondissement ont en tout temps le droit de proposer la revision des statuts. Cette proposition doit être soumise dans les trois mois à l'assemblée générale des assurés ou des délégués. Au cas où cette assemblée adhère à la proposition et entreprend la revision des statuts, il est procédé conformément à l'art. 107.

Art. 109. Les dispositions des art. 107 et 108 sont applicables:

a. à la fixation du taux des contributions entières, ainsi que du montant uniforme ou gradué des contributions restreintes ;

b. aux conventions d'une portée générale, particulièrement à celles [1]) passées avec des communes (art. 116) [2]), ainsi qu'aux actes d'association (art. 150 et suivants) [3]): au renouvellement, à la dénonciation, à la revision et à la suspension de ces actes et conventions;
aux décisions prises en application de l'art. 104, alinéa 3 [4]);

c. aux ventes ou achats d'immeubles ;

d. au règlement de la direction (art. 113) et aux instructions concernant le caissier et les autres employés (art. 115).

Art. 122. L'assemblée générale des employeurs, l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance, l'autorité cantonale de surveillance et le CF. peuvent en tout temps demander la revision des statuts. Si l'assemblée générale des assurés ne satisfait pas à cette demande dans les trois mois dès son dépôt, l'autorité cantonale de surveillance et, en cas de recours, le CF. en décident.

Art. 123. Les dispositions des art. 121 et 122 sont applicables par analogie:

a. =

b. =

c. =

d. à la ratification de ventes ou achats d'immeubles, en tant que les statuts ne donnent pas à la direction le droit d'en décider définitivement;

e. au règlement de service (art. 127).

---

[1]) AF. : à la ratification de conventions d'une portée générale ou considérable, particulièrement de celles . . .
[2]) AF.: (art. 129) . . .
[3]) AF.: des actes d'association (art. 166 et suivants) . . .
[4]) AF.: des art. 61 ou 118.

Art. 110. Le règlement de l'assemblée générale des employeurs doit contenir des dispositions concernant :

a. Le mode de convocation de de l'assemblée générale des employeurs et le délai à observer entre la convocation et la réunion de cette assemblée.

b. Le caractère, obligatoire ou facultatif, de la participation à l'assemblée générale des employeurs; au cas où la participation est rendue obligatoire, le montant de l'amende dont seront passibles les absents sans excuse valable, ce montant ne pouvant toutefois excéder deux francs.

c. La composition du bureau de l'assemblée (comité) et la durée de ses fonctions, cette durée ne pouvant toutefois être inférieure à un an ni supérieure à trois ans; le mode de révocation de ce bureau.

d. Le mode de procéder aux élections qui compètent à l'assemblée générale des employeurs; la procédure relative aux propositions, motions et interpellations présentées à l'assemblée, ainsi qu'aux votations qui interviennent dans son sein.

e. L'usage ou le non-usage du droit d'avoir un représentant au sein de la direction (art. 118); au cas où l'on prévoit l'usage de ce droit, le mode de révocation de ce représentant et la durée de ses fonctions, cette durée ne pouvant toutefois être supérieure à trois ans; le montant de l'indemnité à payer par la caisse au représentant des employeurs, cette indemnité ne pouvant toutefois être supérieure à celle que reçoivent les membres effectifs de la direction.

Art. 124. Le règlement de l'assemblée générale des employeurs doit fixer :

a. les points visés à l'art. 117, lettres *c*, *d*, *e*, *f* et *g*, en ce qui touche l'assemblée générale des employeurs;

b. la représentation des employeurs auprès de la direction, conformément à l'art. 131; cas échéant, l'élection et la révocation du représentant et la durée de ses fonctions, cette durée ne pouvant dépasser trois ans.

Art. 111. La revision du règlement appartient en première ligne à l'assemblée générale des employeurs (art. 101, *c*).

Le comité et tout employeur ayant droit de vote (art. 98) peuvent proposer à l'assemblée générale des employeurs la revision du règlement.

Toutefois, cette proposition doit être communiquée aux employeurs (art. 98, alinéa 1) ou à leurs représentants légaux (art. 98, alinéa 4) au plus tard en même temps qu'a lieu la convocation de l'assemblée.

Les dispositions des art. 107 et 108 s'appliquent au règlement, sauf que la direction de la caisse remplace alors l'assemblée générale des employeurs, et que cette dernière remplace l'assemblée générale des assurés ou des délégués.

Art. 112. La direction comprend au moins trois membres effectifs et trois membres suppléants ; elle se compose exclusivement d'assurés de la caisse, jouissant d'une entière capacité civile, tant au point de vue de la législation fédérale que de la législation de leur canton de résidence. Toute personne qui, pendant plus de quatre semaines, cesse d'être éligible perd de plein droit sa qualité de membre effectif ou suppléant de la direction.

Les fonctions de membre de la direction ne sont pas obligatoires ; toutefois, l'élu présent à son élection est réputé accepter ses fonctions à défaut d'un refus signifié séance tenante; en cas d'absence, l'élu doit faire part de son refus au bureau de l'assemblée générale des assurés ou des délégués, dans les quatre jours dès l'avis écrit de son élection.

Art. 125. Le comité, de même que toute personne ayant droit de vote en vertu de l'art. 112, peuvent en tout temps proposer la revision du règlement.

Toutefois, cette proposition doit être communiquée aux membres de l'assemblée générale des employeurs au plus tard dans l'avis de convocation de cette assemblée.

Les art. 121 et 122 sont applicables par analogie.

Art. 126. Les membres effectifs ou suppléants de la direction doivent être des assurés de la caisse, jouissant des droits civiques suisses.

L'acceptation des fonctions de membre de la direction n'est pas obligatoire.

Le CF. règle ce qui concerne les refus d'élection, les démissions, révocations et élections complémentaires de membres effectifs ou suppléants de la direction.

La plus prochaine assemblée générale statue sur toute démission donnée, au cours de ses fonctions, par un membre effectif ou suppléant de la direction ; le membre démissionnaire reste en fonctions jusqu'à son remplacement. Le cas prévu dans la seconde partie de l'alinéa 1 du présent article demeure excepté.

Les membres effectifs ou suppléants de la direction qui refusent leur élection, qui démissionnent ou qui sont révoqués doivent être remplacés immédiatement ou dans la plus prochaine assemblée générale.

L'ancienne direction demeure en fonctions jusqu'au moment où celle qui lui succède tient sa première séance régulière.

Art. 113. La direction pourvoit au fonctionnement régulier[1]) de la caisse.

Elle est tenue à une administration économe.

Elle prononce sur l'entrée et la sortie[2]) des membres obligés ou volontaires ; en outre des[3]) compétences que les statuts ou une loi fédérale lui accordent,[4]) la direction exerce toutes les attributions qui ne sont pas expressément réservées par les statuts ou par une loi fédérale à un autre organe de la caisse.

L'assemblée générale des assurés ou des délégués peut établir un règlement spécial concernant la direction; les dispositions des articles 107 et 108 sont applicables à ce règlement.

Art. 127. =

=

=

L'assemblée générale des assurés peut établir un règlement de service, auquel les art. 121 et 122 sont applicables par analogie, et qui fixe les attributions de la direction, du caissier et des autres employés de la caisse, ainsi que des commissaires.

---

[1]) Le mot « régulier » a été retranché par l'AF.
[2]) AF.: sur l'affiliation ou la cessation d'affiliation . . .
[3]) AF.: outre les . . .
[4]) AF.: confèrent . . .

Les décisions de la direction doivent être prises en présence d'un nombre de membres effectifs ou suppléants au moins égal aux deux tiers du nombre des membres effectifs de la direction, et à la majorité absolue des votants. La disposition qui précède est également applicable aux élections faites par la direction.

L'un des membres de la direction est désigné comme président de la direction, et un second comme vice-président. Ces désignations appartiennent à l'assemblée générale des assurés ou des délégués, ou à la direction elle-même, suivant les dispositions contenues à cet égard dans les statuts ou dans le règlement de la direction.

Art. 114. Il est tenu procès-verbal des délibérations de la direction. Celle-ci nomme parmi ses membres ou en dehors d'eux un secrétaire, qui peut, à moins de dispositions contraires des statuts, n'être pas membre de la caisse. Les fonctions du secrétaire expirent au plus tard avec celles de la direction qui l'a nommé.

La direction nomme son secrétaire, qui peut, sauf dispositions contraires des statuts, n'être pas membre de la caisse.

Le président et le secrétaire de la direction signent ensemble pour la caisse; quant[1]) à la signature, le vice-président remplace le président empêché.

=

Art. 115. Le service des avis, la perception des recettes, les paiements et la gérance des biens de la caisse incombent au caissier.

Art. 128. Le caissier est chargé du service des avis et de la caisse, ainsi que de la gérance des biens de la caisse.

Des aides et autres employés peuvent être adjoints au caissier; le service des avis ainsi que la gérance de tout ou de partie des biens de la caisse peuvent être confiés à des personnes spécialement engagées à cet effet.

=

[1]) Cette seconde phrase a été retranchée par l'AF.

Cf. art. 115, al. 5.

A moins de dispositions contraires des statuts, le caissier, ses aides et les autres employés peuvent ne pas être membres de la caisse.

L'assemblée générale des assurés ou des délégués peut établir des instructions spéciales concernant le caissier et les autres employés de la caisse ; les dispositions des articles 107 et 108 sont applicables à ces instructions.

Le caissier et les autres employés de la caisse sont placés sous la surveillance de la direction, et soumis aux ordres que celle-ci leur donne dans les limites de sa compétence.

Art. 116. Par voie d'accord entre la caisse et la commune d'assurance ou une commune politique,[1] la perception des contributions, le paiement des indemnités, le service des avis et la gérance des biens de la caisse peuvent être remis,[2] moyennant ou sans rétribution,[3] à l'un ou à plusieurs des organes de cette[4] commune, pour un temps déterminé ou indéterminé ; la commune répond dans ce cas de la bonne gestion de ses organes.

La conclusion, le renouvellement, la dénonciation, la revision et la suspension par la caisse d'un accord passé en application de l'alinéa précédent sont soumis à la même procédure que la fixation et la revision des statuts (art. 107 et 108).

Le caissier et les autres employés sont sous la surveillance de la direction.

Sauf dispositions contraires des statuts, ils peuvent ne pas être membres de la caisse.

Cf. art. 127, al. 4.

Art. 129. =

---

[1]) AF.: Par voie de convention entre le canton, l'arrondissement d'assurance ou une commune . . .
[2]) AF.: confiés . . .
[3]) AF.: indemnité . . .
[4]) AF.: d'une commune . . .

Les accords intervenus entre la caisse et la commune, ainsi que l'emplacement des locaux désignés par cette dernière pour le dépôt des avis doivent être portés à la connaissance du public.

Art. 117. La direction nomme des commissaires, particulièrement chargés de visiter les malades et dont elle détermine les attributions générales et spéciales.

A moins de dispositions contraires des statuts, les commissaires peuvent ne pas être membres de la caisse.

Art. 118. L'autorité compétente de la commune d'assurance[1]) et l'assemblée générale des employeurs (art. 110, lettre *e*)[2]) peuvent se faire représenter au sein[3]) de la direction, chacune[4]) par un délégué de son choix. Il y a toutefois[5]) incompatibilité entre les fonctions de délégué et celles de membre de la direction.

Les délégués de la commune d'assurance et de l'assemblée générale des employeurs ont voix consultative dans les séances de la direction, avec droit d'y présenter des[6]) propositions et de prendre en tout temps connaissance des procès-verbaux, des livres et des pièces justificatives ; ils ne sont pas responsables des décisions de la direction.

Ces conventions, ainsi que l'adresse des bureaux d'avis installés par la commune, doivent être publiées.

Art. 130. La direction nomme des commissaires de l'un et de l'autre sexe, particulièrement chargés de visiter les malades.

Les commissaires sont sous la surveillance de la direction.

Sauf dispositions contraires des statuts ils peuvent ne pas être membres de la caisse.

Art. 131. =

=

---

1) AF.: L'organe compétent de l'arrondissement d'assurance et . . .
2) AF.: (art. 124. lettre *b*) . . .
3) AF.: auprès de . . .
4) AF.: chacun . . .
5) AF.: choix; toutefois les délégués ne peuvent être membres de la direction . . .
6) AF.: Les délégués ont voix consultative dans les séances de la direction: ils peuvent y faire des propositions et prendre . . .

Art. 119. L'assemblée générale ordinaire des assurés ou des délégués désigne chaque année parmi ses membres des vérificateurs des comptes. Ces derniers examinent les comptes de l'exercice courant, en les comparant aux procès-verbaux et aux pièces justificatives. Ils présentent à la prochaine assemblée générale des assurés ou des délégués un rapport et des propositions.

Les dispositions de l'art. 112, alinéas 2, 3 et 4, sont applicables aux vérificateurs des comptes.

Les vérificateurs des comptes peuvent, durant l'exercice, prendre en tout temps connaissance des procès-verbaux, des livres, de la comptabilité et des pièces justificatives.

Il appartient à l'assemblée générale des assurés ou des délégués d'adjoindre aux vérificateurs des comptes des experts spéciaux, dont elle fixe les honoraires et qui peuvent n'être pas membres de la caisse. L'assemblée a le droit de remettre à la direction le soin de nommer les experts et de fixer leurs honoraires.

Art. 120. En février de chaque année au plus tard, la direction établit le rapport et les comptes de l'exercice écoulé.

L'office fédéral des assurances édictera des dispositions concernant la forme de ces comptes et de ce rapport.

Les comptes et le rapport, avec les pièces justificatives, sont transmis par la direction aux vérificateurs, au plus tard pour la fin de février. Pendant dix jours au moins avant l'assemblée générale ordinaire des assurés ou des délégués, les membres de la caisse peuvent prendre connaissance de ces documents au bureau d'avis (art. 45, al. 1).

Art. 132. L'assemblée générale ordinaire des assurés désigne chaque année parmi ses membres des vérificateurs des comptes. Ces vérificateurs examinent les prochains comptes annuels d'après les procès-verbaux et les pièces justificatives. Ils présentent à ce sujet, à la prochaine assemblée générale ordinaire, un rapport et des propositions.

L'art. 126 est applicable aux vérificateurs des comptes.

Art. 133. Le CF. règle ce qui concerne le rapport et les comptes annuels, le travail des vérificateurs des comptes et, cas échéant, des experts spéciaux, l'examen du rapport et des comptes par les assemblées générales des assurés et des employeurs, et les mesures à prendre en cas de non-approbation des comptes.

Art. 121. Après avoir entendu le rapport et les propositions des vérificateurs des comptes et, le cas échéant, des experts, l'assemblée générale ordinaire des assurés ou des délégués discute en une ou plusieurs séances les comptes annuels et le rapport de la direction ; l'assemblée leur accorde ou leur refuse ensuite son approbation.

Art. 122. Le rapport de la direction, celui des vérificateurs des comptes et des experts et les comptes annuels, accompagnés d'un extrait du procès-verbal mentionnant leur adoption, sont adressés sans retard au comité de l'assemblée générale ordinaire des employeurs, et soumis à la discussion et à la votation de cette assemblée.

Art. 123. Le comité transmet au plus tôt le dossier à l'autorité compétente de la commune d'assurance, en l'accompagnant d'un extrait du procès-verbal mentionnant sa décision. L'autorité communale fait parvenir le tout, le cas échéant avec ses observations, au conseil d'arrondissement. Ce dernier prend, s'il y a lieu, les renseignements nécessaires et arrête définitivement les comptes de l'exercice ; il fait connaître par écrit sa décision et, le cas échéant, ses observations à la direction, au comité et à l'autorité compétente de la commune d'assurance.

Art. 124. En cas de non-approbation des comptes par l'assemblée générale des assurés ou des délégués, le bureau de cette assemblée doit en aviser immédiatement l'autorité administrative d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement ordonne alors la constitution d'une commission d'enquête. Celle-ci se compose de l'administrateur d'ar-

rondissement ou d'un conseiller d'arrondissement, comme président, et de quatre membres. Deux des membres sont choisis, dans son sein, par l'assemblée générale des assurés ou des délégués; l'assemblée générale des employeurs nomme le troisième parmi ses propres membres, et l'autorité compétente de la commune d'assurance désigne le quatrième.

Les membres de la commission d'enquête dont l'élection compète à l'assemblée générale des assurés ou des délégués sont nommés immédiatement après le refus d'approbation des comptes.

Après enquête, la commission arrête les comptes et prend les mesures que nécessitent les circonstances. Elle fait connaître par écrit ses décisions à la direction, au comité des employeurs et à l'autorité compétente de la commune d'assurance.

Art. 125. Les membres effectifs et [1]) suppléants de la direction et les vérificateurs des comptes sont solidairement responsables envers la caisse de tout dommage résultant [2]) pour elle d'une faute ou d'une négligence dans l'exercice de leurs fonctions.

La commission prévue à l'art. 124, l'assemblée générale des assurés ou des délégués ou le conseil d'arrondissement, d'office ou sur la proposition de l'assemblée générale des employeurs ou de l'autorité compétente de la commune d'assurance, peuvent décider qu'une action en dommages-intérêts sera intentée à telles personnes. Ensuite de cette décision, la commission d'enquête déjà constituée ou une

Art. 134. ==

L'assemblée générale des assurés, l'assemblée générale des employeurs, l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance ou l'autorité cantonale de surveillance peuvent décider qu'il y a lieu à responsabilité de la part de certaines personnes.

L'autorité cantonale de surveillance nomme le mandataire chargé de poursuivre l'action en dédommagement au nom de la caisse.

[1]) AF.: ou . . .
[2]) AF.: qu'ils lui causent en violant ou en négligeant leurs devoirs.

commission nommée à cet effet (art. 124) ouvre et poursuit l'action, au nom de la caisse devant le tribunal compétent. Il ne peut y avoir conciliation ou désistement qu'avec l'assentiment de l'assemblée générale des assurés ou des délégués, de l'assemblée générale, des employeurs et de l'autorité compétente de la commune d'assurance.

La conciliation ou le désistement sont liés à l'assentiment de cette autorité.

Il peut y avoir recours au CF. contre la décision de l'autorité cantonale, donnant ou refusant son assentiment.

Art. 126. Le secrétaire de la direction, le caissier et ses aides, les commissaires et les autres employés de la caisse répondent envers elle du dommage qui leur est imputable, conformément à l'art. 113 du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881.

D'office, la direction peut intenter à tels des employés mentionnés au présent article une action en dommages-intérêts devant le tribunal compétent ; elle doit ouvrir action si la demande en est faite par l'une des deux assemblées générales, par l'autorité compétente de la commune d'assurance ou par le conseil d'arrondissement. Il ne peut y avoir conciliation ou désistement qu'avec l'assentiment du conseil d'arrondissement et de l'autorité ou de l'organe qui a requis l'ouverture de l'action.

Art. 135. Le secrétaire de la direction, le caissier et ses aides, les autres employés de la caisse et les commissaires répondent envers la caisse du dommage qui leur est imputable, suivant l'article 113 du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881.

La direction peut, d'office, intenter et poursuivre une action en dédommagement devant le tribunal compétent ; elle y est tenue si la demande en est faite par l'une des deux assemblées générales, par l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance ou par l'autorité cantonale de surveillance.

Le conciliation ou le désistement sont liés à l'assentiment de cette autorité et, cas échéant, de l'organe ou autorité qui a demandé l'ouverture de l'action.

Il peut y avoir recours contre toute décision portant déclaration ou refus d'assentiment.

Art. 127. Si des refus successifs rendent impossible la réunion, au quorum légal, du bureau de l'assemblée générale des assurés ou des délégués, du bureau de l'assemblée générale des employeurs, de la direction ou des vérificateurs des comptes, l'office des assurances, sur préavis de l'autorité d'arrondissement, prend aux frais de la caisse les mesures nécessaires à la continuation du service. L'office

Art. 136. Si des refus successifs empêchent le bureau de l'assemblée générale des assurés, le comité des employeurs, la direction ou les vérificateurs des comptes d'être au complet, ou si, pour une autre cause, la continuation du service régulier de la caisse est gravement compromise, l'autorité cantonale de surveillance prend, aux frais de la caisse, les mesures nécessaires à la continuation du service ; elle dé-

détermine en même temps la durée de cette mise sous régie. En cas d'urgence, l'autorité d'arrondissement prend elle-même, à titre provisoire, les mesures nécessaires. Les disposisions ci-dessus sont applicables au cas où, par une autre cause, la continuation du service régulier de la caisse est gravement compromise.

Quiconque nécessite, par une violation des devoirs de sa charge, la mise sous régie de la caisse répond de tout dommage et de tous frais spéciaux que cette mesure entraîne. L'office des assurances [1]) désigne les personnes auxquelles une action en dommages-intérêts doit être [2]) intentée devant le tribunal compétent ; le même office élit [3]) un mandataire chargé d'agir au nom [4]) de la caisse et décide, le cas échéant, la conciliation ou le désistement.

Art. 128. La prescription des actions en dommages-intérêts mentionnées aux art. 125 à 127 est celle établie par les art. 146 et suivants du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881.

termine la durée de cette mise sous régie.

=

Les recours contre les décisions prises par l'autorité cantonale de surveillance, en application de l'alinéa 1, sont sans effet suspensif.

3°. Caisses à administration mixte.

Art. 137. Les caisses d'arrondissements à administration mixte sont celles qui, au lieu d'une assemblée générale des employeurs, ont une assemblée générale mixte.

Art. 138. L'assemblée générale mixte est plénière ou de délégués.

L'art. 106 lui est applicable par analogie.

[1]) AF.: L'autorité cantonale de surveillance . . .
[2]) AF.: action en dédommagement sera intentée . . .
[3]) AF.: la même autorité nomme . . .
[4]) AF.: chargé de poursuivre l'action au nom de . . .

Art. 139. L'assemblée générale mixte plénière comprend les assurés et employeurs satisfaisant aux conditions établies par les art. 107 ou 112.

Art. 140. L'assemblée générale mixte de délégués est composée, indistinctement et aux mêmes conditions d'éligibilité, d'assurés et d'employeurs satisfaisant aux conditions établies par les art. 107 ou 112.

Le nombre et le mode d'élection des délégués sont fixés sans appel par l'autorité cantonale de surveillance pour l'assemblée générale constituante, et par les statuts pour les assemblées générales subséquentes.

Art. 141. Les statuts peuvent réserver, pour certaines décisions de l'assemblée générale de délégués, la ratification par un scrutin général secret des assurés et employeurs satisfaisant aux conditions établies par les art. 107 ou 112 ; la ratification est votée à la majorité absolue de toutes les voix qui se prononcent dans un sens ou dans l'autre. Quant au reste, les statuts fixent la procédure à suivre.

Art. 142. Dans l'assemblée générale mixte, plénière ou de délégués, toute personne présente et ayant droit de vote dispose d'une voix.

Touchant l'élection d'arbitres par les assemblées générales mixtes, les cantons édictent des dispositions en vue de l'application de l'art. 184, alinéa 3.

Art. 143. Les dispositions touchant l'assemblée générale des employeurs, le comité ou le règlement (art. 112, 114 et 124), de même que les art. 115 et 116, sont sans

application aux caisses d'arrondissements à administration mixte.

Art. 144. Les art. 117 à 123, sauf ce qui touche l'assemblée générale des employeurs, s'appliquent aux statuts et décisions assimilées des caisses d'arrondissements à administration mixte.

Art. 145. Les art. 110, 111 et et 126 à 136 sont applicables par analogie aux caisses d'arrondissements à administration mixte ; toutefois, les membres tant effectifs que suppléants de la direction doivent être en majorité des assurés de la caisse, et le droit de représentation établi à l'art. 131 n'appartient qu'à l'arrondissement d'assurance.

3. Les caisses d'entreprises, assurant contre les maladies.

Art. 129. Tout employeur qui occupe en moyenne au moins cent personnes tenues à l'assurance peut être, sur sa demande, autorisé à fonder, pour son entreprise, une caisse d'assurance contre les maladies.

D'office ou sur la proposition de l'employeur, d'une assemblée générale ou de la direction de la caisse communale, ou de l'autorité compétente de la commune d'assurance, la fondation d'une caisse d'entreprise peut être ordonnée pour toute exploitation, quel que soit le nombre des personnes qu'elle occupe, dont le caractère rend cette fondation particulièrement opportune ; tel est spécialement le cas des exploitations qui présentent des risques extraordinaires d'accidents ou de maladies.

III Les caisses d'entreprises.

Art. 146. Tout employeur qui, dans son entreprise, occupe en moyenne au moins cent personnes peut être, sur sa demande et avec l'assentiment de la majorité de son personnel soumis à l'assurance, autorisé à créer pour cette entreprise une caisse d'assurance contre les maladies.

Art. 147. Pour toute entreprise dont le caractère particulier motive la création d'une caisse d'assurance, cette création peut être ordonnée quels que soient le désir de l'employeur ou de son personnel et l'effectif de ce dernier ; tel est spécialement le cas des entreprises qui présentent des risques exceptionnellement graves de maladies ou d'accidents.

Au cas où une entreprise comprend des établissements situés dans diverses localités, il peut être fondé pour un ou plusieurs de ces établissements une ou plusieurs caisses d'entreprises distinctes, pourvu que chacune de ces caisses réalise l'une des conditions établies aux alinéas 1 ou 2 du présent article.

Sauf le cas prévu à l'alinéa précédent, il est interdit de fonder une caisse d'entreprise spéciale à certains employés d'une même entreprise ou à certaines catégories de ses employés.

Art. 130. L'autorisation ou l'ordre de fonder une caisse d'entreprise émane de l'office fédéral des assurances. L'office communique par écrit à l'employeur, aux ouvriers intéressés, à la direction et au comité des employeurs de la caisse communale et à l'autorité compétente de la commune d'assurance, le texte et les motifs de la décision par laquelle il autorise ou ordonne — ou refuse d'autoriser ou d'ordonner — la fondation d'une caisse d'entreprise.

Il y a recours au CF. contre toute décision de l'office des assurances, prise en vertu de l'alinéa précédent.

Art. 131. Les caisses d'entreprises sont placées sous la surveillance directe des autorités d'arrondissements.

Toute caisse intéressant des établissements situés sur le territoire d'arrondissements différents est soumise à la surveillance de l'autorité de l'arrondissement sur le territoire

Art. 148. Si les diverses parties d'une entreprise sont situées dans des localités considérablement distantes les unes des autres, la création d'une ou plusieurs caisses distinctes peut être autorisée ou ordonnée pour une ou plusieurs de ces parties d'entreprise, pourvu que chacune des caisses réalise les conditions établies aux art. 146 ou 147.

Sauf le cas prévu à l'alinéa précédent, il est interdit de créer une caisse spéciale à une partie du personnel d'une même entreprise.

Art. 149. L'autorisation ou l'ordre de créer une caisse d'entreprise émane du CF., ensuite de préavis de l'autorité cantonale de surveillance et aussi, dans la règle, de la direction et du comité de la caisse d'arrondissement.

Le CF. communique par écrit sa décision aux intéressés, par l'intermédiaire de l'autorité cantonale de surveillance.

Cf. art. 179.

duquel se trouve l'établissement principal de l'entreprise. L'assemblée générale de la caisse nomme des arbitres (art. 167) pour ce même arrondissement. L'office des assurances désigne l'établissement réputé principal au sens du présent alinéa.

Art. 132. Le CF. peut soumettre à la surveillance directe de l'office des assurances les caisses d'assurance des grandes entreprises et de celles exploitées par la Confédération. L'office des assurances exerce dans ce cas les attributions d'une autorité d'arrondissement ; il peut aussi se faire représenter par une ou plusieurs de ces autorités.

Le CF. veille à ce que, dans les caisses d'entreprises prévues au présent article, les droits d'administration autonome des assurés ne soient pas restreints.

Cf. art. 179, al. 2.

Art. 133. Tout employeur qui, dans le délai fixé par l'autorité d'arrondissement, n'obtempère pas à l'ordre de fonder une caisse d'entreprise, donné en vertu de l'art. 129, alinéa 2, peut être tenu de rembourser à la caisse communale la valeur des prestations qui seraient incombées à la caisse d'entreprise, si l'employeur l'avait fondée en temps voulu, et de garantir l'exécution de cette obligation par le dépôt d'un cautionnement dont l'autorité d'arrondissement détermine le montant.

Le droit d'appliquer l'art. 76 et celui de prendre contre l'employeur des mesures de police demeurent réservés.

Art. 150. Tout employeur qui, dans le délai fixé, n'obtempère pas à l'ordre de créer une caisse d'entreprise (art. 147 à 149) peut être tenu de rembourser à la caisse d'arrondissement la valeur des prestations qui seraient incombées à la caisse d'entreprise, si l'employeur l'avait créée en temps voulu, et de garantir l'exécution de cette obligation par le dépôt d'un cautionnement.

Il appartient à l'autorité de surveillance de fixer le délai, ainsi que le montant du remboursement ou du cautionnement, au sens de l'alinéa précédent.

L'application de l'art. 86 et le prononcé d'une peine disciplinaire demeurent réservés.

Art. 134. Toutes les personnes tenues à l'assurance, et occupées dans une exploitation ou branche d'exploitation dotée d'une caisse d'entreprise, sont membres obligés de cette caisse, à l'exception de celles qui satisfont à leur obligation d'être assurées en s'affiliant à une caisse inscrite (art. 181).

L'autorité d'arrondissement[1]) dont relève une caisse d'entreprise tranche tout conflit portant sur la question de savoir si telle personne est tenue à l'assurance auprès de cette caisse ou auprès de la caisse communale[2]). La décision de l'autorité d'arrondissement a force rétroactive et vaut dès le jour[3]) où le conflit est né ; le prononcé de la direction de la caisse communale fait règle jusqu'au moment où cette décision est rendue[4]).

Art. 135. La qualité de membre obligé de la caisse se perd :

par le fait de quitter l'établissement pour lequel la caisse est instituée ;

par le fait de s'affilier à une caisse inscrite (art. 181).

Les dispositions de l'art. 29, portant prolongation durant quatre semaines du bénéfice de l'assurance, profitent aux membres obligés des caisses d'entreprises.

Art. 151. Toute personne soumise à l'assurance, qui travaille dans une entreprise ou partie d'entreprise pour laquelle une caisse d'entreprise est instituée, est membre obligé de cette caisse, sauf si elle satisfait à son obligation d'assurance en s'affiliant à une caisse inscrite (art. 193).

Art. 152. L'affiliation obligée cesse :

a. à la date de dissolution de la caisse (art. 162) ;

b. par le fait de quitter l'entreprise ou partie d'entreprise pour laquelle la caisse est instituée ;

c. par l'affiliation à une caisse inscrite (art. 193).

L'art. 165 demeure réservé.

Les dispositions des art. 29, alinéas 1 et 2, 72, alinéas 2 à 4, 73, alinéas 2 et 3, et 74, alinéa 2, portant prolongation du bénéfice de l'assurance, s'appliquent par analogie aux anciens membres obligés des caisses d'entreprises.

Cette prolongation est toutefois liée à la condition que le malade

[1]) AF.: L'autorité de surveillance...

[2]) AF.: caisse d'arrondissement . . .

[3]) AF.: de l'autorité de surveillance rétroagit à compter du jour . . .

[4]) AF.: en attendant que cette décision soit rendue, celle de la direction de la caisse d'arrondissement fait règle.

Art. 136. Les statuts peuvent prévoir l'admission de membres volontaires à assurance entière ou restreinte, ou à assurance de l'une de ces catégories à l'exclusion de l'autre. Ne peuvent être membres volontaires que des personnes non tenues à l'assurance et qui font partie de l'entreprise comme employés ou en ont fait partie comme employeurs ou comme employés ; sont admissibles, en outre, les parents de l'employeur ou d'un membre de la caisse, en tant qu'ils ne sont pas tenus à l'assurance.

L'abrogation, par voie de revision des statuts, d'une disposition introduite en application de l'alinéa précédent ne saurait intéresser les assurés volontaires membres de la caisse au moment où cette abrogation a lieu.

L'employeur ne peut être lui-même membre volontaire [1]) de la caisse.

Les statuts fixent les conditions d'entrée, de démission et d'exclusion des membres volontaires ; toutefois, il ne peuvent déroger à l'art. 32, alinéa 2, ni contenir [2]), au sujet de l'exclusion des membres volontaires, de dispositions plus rigoureuses que celles établies à l'art. 39 [3]), alinéa 1.

Les dispositions des art. 39, alinéas 2, 3 et 4, 41, 42 et 43 sont applicables aux membres volontaires des caisses d'entreprises

[1]) AF.: membre de la caisse . . .
[2]) AF.. édicter . . .
[3]) AF.: art. 40, al. 1er.

ou défunt, au moment de la cessation de son affiliation comme membre obligé de la caisse d'entreprise, ait appartenu à cette caisse depuis au moins trois mois sans interruption.

Art. 153. Les statuts peuvent prévoir l'admission de membres volontaires à assurance entière ou restreinte, ou de membres volontaires de l'une seulement de ces catégories. Ne sont toutefois admissibles comme membres volontaires, que des personnes non-soumises à l'assurance et qui appartiennent à l'entreprise comme employés, ou lui ont appartenu comme employeurs ou comme employés ; sont admissibles, en outre, les parents de l'employeur ou d'un membre de la caisse, en tant que non soumis à l'assurance.

Toute disposition prise en application de l'alinéa précédent peut être abrogée par voie de revision des statuts ; cette abrogation, toutefois, ne saurait toucher les membres volontaires déjà affiliés à la caisse.

=

=

Les art. 40, alinéas 2 et 3, 41, 43, 44 et 45 sont applicables par analogie aux membres volontaires des caisses d'entreprises.

et aux représentants de ces membres.

Les statuts déterminent la mesure dans laquelle les dispositions de l'art. 29 seront applicables aux membres volontaires des caisses d'entreprises.

Les dispositions statutaires introduites en application du présent article, de même que toute modification à ces dispositions, sont soumises à l'approbation spéciale de l'office fédéral des assurances; il peut y avoir recours au CF. contre les décisions de cet office, prises en application du présent alinéa.

Art. 137. L'employeur fournit à ses frais, dans les bâtiments de son entreprise[1]), un local approprié au[2]) service de la caisse; il désigne et salarie les personnes de son entreprise, chargées[3]) de recevoir les avis relatifs à[4]) ce service.

Le nom des personnes désignées et l'emplacement des locaux choisis sont portés, aux frais de l'employeur, à la connaissance du public.

Art. 138. La procédure à suivre en cas de maladie est celle prévue aux art. 46 à 48.

Les statuts déterminent les prestations de la caisse.

Toutefois, les prestations des caisses d'entreprises, en faveur de leurs membres à assurance entière ou restreinte, doivent au moins égaler en qualité, quantité et durée

Il appartient aux statuts de déterminer, cas échéant, la mesure dans laquelle les art. 29, alinéas 1 et 2, 72, alinéas 2 à 4, 73, alinéas 2 et 3, et 74, alinéa 2, portant prolongation du bénéfice de l'assurance, sont applicables par analogie aux membres volontaires.

Art. 154. =

Art. 154. Les noms de ces personnes et l'adresse du local sont publiés aux frais de l'employeur.

Art. 155. Le mode de procéder en cas de maladie est celui fixé aux art. 49 à 52; l'autorisation prévue à l'art 52 doit être demandée à la caisse d'entreprise.

=

Toutefois ces prestations, pour les membres à assurance tant entière que restreinte, doivent être au moins les mêmes que celles que la présente loi impose aux

1) AF.: entreprise ou dans leur voisinage . . .
2) AF.: un local convenable pour le service . . .
3) AF.: qui seront chargées . . .
4) AF.: avis et réclamations touchant ce service . . .

celles des caisses communales d'assurance contre les maladies.

caisses d'arrondissement, et au moins les égaler en quantité et durée.

Il est interdit de renfermer, dans des limites plus étroites que celles fixées par la présente loi en ce qui concerne les caisses communales, le droit de la direction d'augmenter les prestations de la caisse.

Il est interdit de limiter, plus étroitement que ne le fait la présente loi pour la direction des caisses d'arrondissements, le droit d'augmenter les prestations de la caisse.

La caisse ne peut cesser[1]) ou diminuer ses prestations que dans les cas, dans la mesure et dès l'échéance[2]) des délais établis ou autorisés par la présente loi en ce qui concerne[3]) les caisses communales ; la disposition de l'art. 136, alinéa 6, demeure réservée.

=

Les dispositions des art. 42, alinéa 1, 52 à 56, 65 et 66 sont applicables aux caisses d'entreprises.

Quant au reste, les art. 44, alinéa 1, 57 à 59, 61 à 65, 75 et 76 sont applicables aux caisses d'entreprises.

Art. 139. Sous réserve des modifications ou des dispositions complémentaires statuées aux articles qui suivent[4]), les dispositions des articles 67 à 74, 77 à 81 et 84 à 86[5]) s'appliquent aux recettes des caisses d'entreprises et à la constitution des fonds de réserve de ces caisses.

Art. 156. =

En application de l'art. 7, al. 3, de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, le produit des amendes est versé aux fonds de réserve des caisses d'entreprises.

Le produit des amendes (art. 7, alinéa 3, de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877) est versé au fonds de réserve de chaque caisse.

Les membres effectifs ou suppléants de la direction de la caisse peuvent en tout temps prendre connaissance du registre des amendes.

[1]) AF.: refuser . . .
[2]) AF.: à l'expiration . . .
[3]) AF.: en ce qui touche les caisses d'arrondissements: l'art. 153, al. 6, demeure réservé.
[4]) AF.: statués ci-après . . .
[5]) AF.: les art. 77 à 84, 87 à 90, 92, 93, 95 à 97 et 99.

En lieu et place du paiement des contributions par mois (art. 70, 72 et 74), les statuts peuvent instituer le paiement des contributions aux jours de paie; le même système est alors applicable aux membres volontaires. Quand le commencement de l'année tombe entre deux jours de paie, on ne porte aux recettes de l'exercice qui s'achève que la part de contributions afférente aux jours de cet exercice.

Le déficit de l'exercice est couvert par l'employeur, à moins que le conseil d'arrondissement n'autorise l'inscription à compte nouveau ou un prélèvement sur le fonds de réserve de la caisse ou d'une association de fonds. Il est interdit à l'employeur de se récupérer sur les membres de la caisse.

Au cas où les valeurs en caisse ne suffisent pas à faire face aux obligations échues, l'employeur est tenu d'avancer gratuitement les sommes nécessaires. Sitôt que les ressources de la caisse le permettent, cette avance doit être remboursée par compensation de son montant avec celui des primes dues par l'employeur.

Art. 140. Lorsque l'employeur est en retard dans l'exécution de ses obligations vis-à-vis de la caisse, la direction doit porter immédiatement ce fait à la connaissance de l'autorité administrative d'arrondissement. Cette autorité accorde à l'employeur un délai

Les statuts peuvent disposer que les contributions seront payables aux jours de paie, et non point par mois (art. 82); ce régime est alors applicable à tous les membres, tant obligés que volontaires. Si le commencement de l'année tombe entre deux jours de paie, on ne porte aux recettes de l'exercice écoulé que la part de contributions afférente aux jours de cet exercice.

Si les comptes annuels donnent un déficit, l'autorité cantonale de surveillance, sur préavis de l'employeur et de l'assemblée générale des assurés, fixe la part de déficit :

a) à porter à compte nouveau;
b) à prélever sur le fonds de réserve de la caisse;
c) à prélever sur le fonds de réserve d'une association de fonds, conformément à l'acte d'association;
d) à imposer à l'employeur.

Pour la part de déficit qui lui a été imposée, l'employeur n'a pas le droit de se récupérer sur son personnel, sur les membres de la caisse ou sur la caisse elle-même.

Si les valeurs en caisse ne permettent pas de faire face aux obligations échues, l'employeur doit avancer gratuitement les sommes nécessaires.

Sitôt que les ressources de la caisse le permettent, cette avance est remboursée par voie de compensation.

Art. 157. Si l'employeur est en retard pour l'exécution de ses obligations vis-à-vis de la caisse, la direction doit en aviser immédiatement l'autorité cantonale de surveillance. Cette autorité fixe à l'employeur un délai d'au plus deux semaines, à l'expiration duquel elle

n'excédant pas deux semaines, à l'échéance duquel elle peut requérir au nom de la caisse la faillite du débiteur; la même autorité nomme un représentant de la caisse, chargé de veiller aux intérêts de celle-ci dans la faillite de l'employeur.

peut requérir au nom de la caisse la faillite du débiteur; elle peut alors désigner un représentant chargé des intérêts de la caisse dans cette faillite.

La procédure établie à l'alinéa précédent s'applique également au cas où l'employeur est en retard dans le dépôt du cautionnement exigé par la caisse communale en vertu de l'art. 133.

La même procédure s'applique, dans l'intérêt de la caisse d'arrondissement, au cas où l'employeur est en retard pour le remboursement ou le dépôt de cautionnement prévus à l'art. 150.

Art. 141. La disposition suivante est ajoutée, sous chiffre 4, à l'art. 190, alinéa 1, de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889 :

« dans les cas prévus à l'art. 140, alinéas 1 et 2, de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies, du . . . . . »

Cf. art. 385, lettre *a*.

L'alinéa 3 dont suit la teneur est ajouté à l'art. 19 de la loi fédérale concernant les hypothèques sur les chemins de fer dans le territoire de la Confédération suisse et la liquidation forcée de ces entreprises, du 24 juin 1874 :

« Le TF. ordonne enfin la liquidation d'une compagnie, à l'échéance du délai fixé à cette dernière en vertu de l'article 140, alinéas 1 et 2, de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies, du , et a l'instance de l'autorité administrative d'arrondissement agissant au nom de la caisse d'assurance créancière. »

Cf. art. 386, lettre *a*.

Art. 142. En cas de faillite de l'employeur, les caisses d'entreprises et les caisses communales agissant en vertu de l'art. 133 ont, pour toutes leurs créances, le droit d'être colloquées dans la première des classes établies à l'article 219 de la loi fédérale sur la poursuite

Cf. art. 385, lettre *c*.

pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889. En cas de liquidation forcée d'une compagnie de chemins de fer, les créances de ces caisses sont colloquées sous chiffre 2 de l'art. 38 de la loi fédérale concernant les hypothèques sur les chemins de fer dans le territoire de la Confédération suisse et la liquidation forcée de ces entreprises, du 24 juin 1874. A l'égard d'autres débiteurs, pour contributions, amendes ou dommages-intérêts, les caisses d'entreprises sont au bénéfice de l'art. 83 de la présente loi.

Cf. art. 386, lettre *b*.

Art. 143. Les dispositions concernant les organes, les statuts et règlements et l'organisation du service des caisses communales (articles 89 à 128)[1]) s'appliquent aux caisses d'entreprises, sous les réserves suivantes :

Art. 158. =

a. L'assemblée générale des employeurs est remplacée par l'employeur chef d'entreprise, et[2]) le règlement de cette assemblée est supprimé. L'employeur constitué par une pluralité de personnes ou par une personne civile est représenté par le ou les porteurs de la signature sociale. Au[3]) nom de l'employeur privé de tout ou de partie de sa capacité civile agit son représentant légal.

a. =

b. La convocation de l'assemblée générale constituante des assurés ou des délégués a lieu au moins dix jours à l'avance, par les soins de l'employeur et au

b. L'assemblée générale constituante des assurés est convoquée, au moins dix jours à l'avance, par l'employeur au moyen de publications ou d'af-

[1]) AF. : des caisses d'arrondissements à administration distincte (art. 105 à 136) . . .

[2]) AF.: et les dispositions touchant le règlement sont sans application . . .

[3]) AF.: l'employeur qui ne jouit pas d'une pleine capacité civile est remplacé par son représentant légal.

moyen de publications ou d'affiches apposées dans les locaux de l'entreprise. Cette assemblée est présidée par l'employeur, qui en désigne le secrétaire.

c. En tant qu'il interdit d'élever le montant des prestations de la caisse dans une mesure non prévue par la présente loi, l'article 105, lettre *b*, est remplacé par les dispositions de l'article 138; en tant qu'il interdit de rendre les conditions d'affiliation volontaire plus rigoureuses ou plus faciles que ne le prévoit la présente loi, l'art. 105, lettre *b*, est remplacé par les dispositions de l'art. 136.

d. La commune [1]) d'assurance n'a ni droits ni obligations à l'égard des caisses d'entreprises.

e. Ni l'employeur ou l'un des employeurs, ni aucune des personnes mentionnées sous lettre *a* du présent article ne peuvent représenter l'employeur en application de l'art. 118.

f. La commission d'enquête prévue à l'art. 124 se compose du représentant de l'autorité d'arrondissement comme président, de deux membres choisis, dans son sein, par l'assemblée générale des assurés ou des délégués et de deux membres désignés par l'employeur; ce dernier peut se désigner lui-même.

Art. 144. Toute caisse doit être dissoute à la clôture de l'entreprise pour laquelle cette caisse était instituée. L'employeur est tenu d'aviser en temps opportun l'autorité administrative d'arrondissement de la clôture prochaine de son entreprise. Les mêmes dispositions s'appliquent au cas de clô-

fiches apposées dans les locaux de l'entreprise; cette assemblée est présidée par l'employeur ou par le représentant qu'il constitue; l'employeur désigne le secrétaire de l'assemblée.

c. L'art. 119, lettre *b*, est remplacé par les art. 155 et 153.

d. =

Art. 159. Toute caisse doit être dissoute à la cessation de l'entreprise ou partie d'entreprise pour laquelle elle était instituée; l'employeur est tenu de prévenir de cette cessation l'autorité de surveillance, en temps utile.

[1]) AF.: l'arrondissement . . .

ture d'un établissement doté d'une caisse propre (art. 129, al. 3).

Toute caisse d'entreprise doit également être dissoute au cas où le nombre de ses membres est inférieur à cent depuis six mois au moins, sans qu'on puisse espérer réunir prochainement cent assurés. Les dispositions de l'art. 129, alinéa 2, demeurent réservées.

Art. 145. Indépendamment des circonstances prévues à l'art. 144, une caisse d'entreprise peut être dissoute lorsque son maintien mettrait en péril l'existence d'une caisse communale opérant sur tout ou partie du même territoire.

Art. 146. Il appartient à l'office fédéral des assurances de prononcer la dissolution d'une caisse d'entreprise.

L'office communique par écrit le texte et les motifs de sa décision de maintien ou de dissolution, à l'employeur, à la caisse d'entreprise et, le cas échéant, aux tiers qui ont provoqué cette décision.

Il peut y avoir recours au CF. contre toute décision de l'office, prise en vertu du présent article.

Art. 147. En cas de dissolution d'une caisse d'entreprise, l'office des assurances détermine le moment où les fonctions de tous les organes et l'affiliation de tous les assurés de cette caisse cesseront.

Les membres de la direction doivent établir immédiatement les comptes de la caisse, et les transmettre sans délai à l'autorité administrative d'arrondissement; à cet effet, les autorités d'assurance exercent sur ces membres leur

Toute caisse d'entreprise doit également être dissoute si le nombre de ses membres est inférieur à cent depuis au moins un an, et qu'un prochain changement à cet égard ne soit pas probable. Le cas visé à l'art. 147 demeure réservé.

Art. 160. Une caisse d'entreprise peut être dissoute en tout temps :

a. sur la proposition de l'employeur et de l'assemblée générale des assurés;

b. même à défaut de cette proposition, si les droits des assurés ou leurs prétentions vis-à-vis de la caisse paraissent mis en péril d'une manière grave et durable.

Art. 161. Le CF. statue sur la dissolution d'une caisse d'entreprise, ensuite de préavis des intéressés et de l'autorité cantonale de surveillance.

Il communique par écrit sa décision aux intéressés, par l'intermédiaire de l'autorité de surveillance.

Art. 162. Le CF. fixe lui-même la date de la dissolution, ou charge de cette fixation l'autorité de surveillance.

Dès le jour de la dissolution, tous les organes de la caisse sortent de fonctions et l'affiliation de tous les assurés cesse. Toutefois les membres de la direction doivent encore établir immédiatement les comptes de la caisse et les trans-

surveillance et restent nanties de pouvoirs disciplinaires. Les dispositions de l'art. 125 sont applicables.

mettre à l'autorité de surveillance: à cet effet, ils demeurent soumis à la surveillance légale et aux pouvoirs disciplinaires de cette autorité (art. 207), ainsi qu'à la responsabilité établie par l'art. 134.

Les comptes sont définitivement arrêtés par le conseil d'arrondissement, sur préavis de l'employeur; les sommes estimées nécessaires à l'exécution des obligations futures de la caisse sont portées, dans ces comptes, au chapitre des dépenses. Le conseil d'arrondissement ou l'employeur, soit son successeur légal, peuvent décider qu'une action en dommages-intérêts sera intentée à telles personnes. Ensuite de cette décision, le conseil ouvre et poursuit l'action, au nom de la caisse, ou en charge l'employeur, soit son successeur légal; celui qui procède décide, le cas échéant, la conciliation ou le désistement.

Les comptes sont définitivement arrêtés par l'autorité de surveillance, sur préavis de l'employeur; les sommes estimées nécessaires à l'exécution des obligations non encore échues de la caisse sont portées, dans ces comptes, au chapitre des dépenses. L'autorité de surveillance ou l'employeur, soit son successeur, peuvent décider qu'il y a lieu à responsabilité de la part de certaines personnes. L'autorité de surveillance poursuit l'action en dédommagement au nom de la caisse, ou en laisse le soin à l'employeur soit à son successeur; l'autorité ou personne qui poursuit l'action décide, cas échéant, la conciliation ou le désistement.

Le conseil d'arrondissement a le droit de nommer [1]) un liquidateur, dont il [2]) détermine la date d'entrée en fonctions et les attributions.

=

Art. 147 bis. Les contributions courent jusqu'à la date de dissolution de la caisse.

Au cas où les comptes de clôture soldent par un déficit, celui-ci est couvert conformément à l'art. 139, alinéa 4. Le conseil d'arrondissement détermine, s'il y a lieu, le montant des sommes à prélever sur le fonds de réserve ou sur d'autres biens de la caisse.

Les dispositions des art. 140 à 142 et 83 sont applicables à l'exécution des obligations imposées aux assurés volontaires et à l'employeur par les alinéas 1 et 2 ci-dessus.

Art. 163. Les dispositions ci-après sont encore applicables en cas de dissolution d'une caisse d'entreprise:

Le déficit des comptes de clôture est couvert conformément à l'art. 156, alinéa 4. L'autorité de surveillance détermine, s'il y a lieu, le montant des sommes à prélever sur le fonds de réserve ou sur d'autres biens de la caisse.

Les art. 157 et 385 sont applicables à l'exécution des obligations imposées aux assurés volontaires et à l'employeur par les alinéas ci-dessus.

---

[1]) AF.: L'autorité de surveillance peut nommer . . .
[2]) AF.: elle . . .

Le fonds de réserve et les autres biens de la caisse servent à compenser les créances irrécouvrables.

Le cas échéant, la part du fonds de réserve ou des autres biens de la caisse qui reste disponible après liquidation est remise à la caisse communale d'assurance contre les maladies, ou équitablement répartie, s'il y a lieu, entre les différentes caisses communales dont l'entreprise empruntait le territoire. Cette répartition est opérée par le conseil d'arrondissement dont relevait la caisse dissoute. Le conseil d'arrondissement détermine le mode d'emploi, par les caisses, des valeurs qui leur sont remises.

Le fonds de réserve et les autres biens de la caisse suppléent à l'inexécution de ces obligations.

Le reliquat du fonds de réserve et des autres biens de la caisse est remis à la caisse d'arrondissement, ou équitablement réparti par l'autorité de surveillance entre les diverses caisses d'arrondissements dont l'entreprise empruntait le territoire.

Si ces dons ont été faits à la caisse d'entreprise sous la condition qu'en cas de liquidation ou de transfert de l'entreprise en d'autres mains ces dons soient employés d'une manière différente de celle fixée à l'alinéa précédent, la volonté des donateurs doit être respectée.

Art. 148. Lorsque l'entreprise passe aux mains d'un nouvel employeur, ce dernier doit en aviser l'autorité administrative d'arrondissment.

L'office fédéral des assurances décide alors le maintien ou la dissolution de la caisse d'assurance de cette entreprise. En cas de maintien, l'office répartit entre l'ancien employeur et son successeur les obligations que leur impose la présente loi à l'égard de la caisse d'entreprise.

Les droits de son prédécesseur passent en entier au nouvel employeur.

Il peut y avoir recours au CF. contre toute décision de l'office des assurances, prise en vertu du présent article.

Art. 164. Si l'entreprise passe aux mains d'un nouvel employeur, celui-ci doit en aviser l'autorité de surveillance.

Le CF. prononce alors le maintien ou la dissolution de la caisse d'assurance de l'entreprise; en cas de maintien, il répartit entre l'ancien employeur et son successeur les obligations que la présente loi impose à l'employeur à l'égard de la caisse.

Tous droits légaux ou statutaires de l'ancien employeur passent à son successeur, en cas de maintien de la caisse.

Art. 149. Lorsque l'exploitation de l'entreprise est momentanément suspendue, l'office fédéral des assurances prononce la dissolution de la caisse ou son maintien jusqu'à la reprise de l'exploitation. En cas

Art. 165. Si l'exploitation de l'entreprise est momentanément suspendue, le CF. prononce le maintien ou la dissolution de la caisse d'assurance de cette entreprise.

de maintien, les organes de la caisse demeurent en fonctions, et tout assuré obligé privé de travail par suite de la suspension de l'exploitation peut demander à partager les charges et bénéfices des membres volontaires de la caisse, à assurance entière. A défaut de dispositions statutaires concernant les membres volontaires à assurance entière, ces charges et bénéfices sont déterminés par l'autorité d'arrondissement.

En cas de maintien, les organes de la caisse demeurent en fonctions, et tout assuré obligé privé de travail par suite de la suspension de l'exploitation peut se faire assimiler aux membres volontaires à assurance entière de la caisse; à défaut de dispositions statutaires concernant ces membres volontaires, les charges et avantages de l'ancien assuré obligé sont fixés par l'autorité de surveillance.

En cas de dissolution, il est procédé conformément aux art. 162, 163 et 164.

4. Les associations de fonds de réserve.

Art. 150. Plusieurs caisses communales d'un même arrondissement peuvent constituer entre elles une association de fonds de réserve.

La même faculté appartient aux caisses d'entreprises d'un même arrondissement.

Les associations de fonds de réserve peuvent se dissoudre.

La dissolution a lieu ensuite de convention ou de dénonciation, ou du fait de la liquidation d'une des caisses associées (art. 25 et 144 à 149).

La procédure établie pour la revision des statuts est applicable à la constitution et à la dissolution [1] d'une association de fonds de réserve.

IV. Les associations de fonds de réserve.

Art. 166. Plusieurs caisses d'arrondissements d'un même canton peuvent constituer entre elles une association de fonds de réserve.

De même, plusieurs caisses d'entreprises peuvent constituer entre elles une association de fonds de réserve, moyennant approbation de l'office fédéral s'il s'agit de caisses de cantons divers.

Ces associations peuvent se dissoudre.

La dissolution a lieu par convention ou dénonciation, ou ensuite de dissolution d'une des caisses associées (art. 25 et 159 à 165).

Art. 167. Toute association de fonds de réserve est de plein droit personne civile; les art. 17, 18 et 19 lui sont applicables par analogie.

[1]) AF.: constitution, à la dissolution et à la dénonciation . . .

Art. 151. Toute association de fonds de réserve[1]) peut avoir pour but la constitution, l'accroissement et l'emploi d'un fonds de réserve commun; elle peut aussi se [2]) charger de la moitié au maximum des prestations incombant aux caisses associées.

=

L'acte d'association détermine plus exactement le but et l'activité de l'association.

L'acte d'association établit des dispositions plus détaillées.

A circonstances égales, les caisses associées doivent avoir des droits égaux sur le fonds de réserve de l'association.

=

Art. 152. Le fonds de réserve de l'association, placé à intérêts, est géré gratuitement par l'autorité administrative d'arrondissement, au nom de laquelle la Confédération répond d'une bonne gestion.

L'autorité administrative d'arrondissement prend, conformément à l'acte d'association, les décisions relatives à l'accroissement du fonds de réserve et aux prélèvements à faire sur ce fonds; la même autorité rend compte chaque année aux caisses associées.

Art. 168. Il appartient à l'acte d'association de désigner l'établissement public de crédit ou la caisse d'Etat auquel seront confiées la garde et la gérance du fonds de réserve de l'association.

L'autorité cantonale de surveillance établit les comptes annuels de l'association et prend conformément à l'acte d'association, les décisions touchant l'accroissement du fonds de réserve, les prélèvements à faire sur ce fonds et le montant des bonifications entre caisses associées.

Ces attributions appartiennent à l'office fédéral des assurances, pour les associations dont la constitution dépend de l'approbation de cet office.

Art. 153. En cas de dissolution de l'association, l'autorité d'arrondissement répartit [3]) le fonds de réserve commun entre les fonds de réserve des caisses associées, au prorata du nombre moyen des membres de ces caisses durant les deux derniers exercices écoulés. Le cas échéant, telles de ces caisses

Art. 169. =

[1]) AF.: L'association . . .
[2]) AF.: commun, et peut se charger..
[3]) AF.: l'autorité compétente de surveillance (art. 168, al. 2 et 3) répartit...

versent[1]) au fonds de réserve d'une nouvelle association la part qui leur a été attribuée[2]) du fonds de réserve de l'association dissoute.

II. Les autorités d'arrondissements.

Art. 154. Dans chaque arrondissement d'assurance fonctionnent :

1. une autorité administrative d'arrondissement;
2. un conseil d'arrondissement;
3. un tribunal arbitral d'arrondissement.

La Confédération supporte les frais des autorités d'arrondissements.

Les traitements des fonctionnaires et employés des autorités administratives d'arrondissements, et les indemnités de présence des arbitres et des membres effectifs ou suppléants des conseils d'arrondissements seront déterminés comme suit :

pour les cinq années qui suivront l'entrée en vigueur de la présente loi, par la votation annuelle d'un crédit demandé à l'assemblée fédérale;

pour la suite, par une loi spéciale. Jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, on recourra aux crédits annuels.

1. Les autorités administratives d'arrondissements.

Art. 155. Chaque autorité administrative d'arrondissement comprend :

a. un administrateur d'arrondissement;

b. un ou plusieurs médecins d'arrondissement;

c. un ou plusieurs employés.

Ces personnes sont réputées fonctionnaires fédéraux.

E. Les autorités de surveillance.

Art. 170. La surveillance des caisses publiques d'assurance contre les maladies est exercée par les cantons, sous le contrôle de la Confédération.

La surveillance cantonale est exceptionnellement remplacée par celle de l'office fédéral des assurances (art. 179 à 181).

Touchant la surveillance des caisses libres, l'art. 188 demeure réservé.

1. Les autorités cantonales de surveillance.

Art. 171. Chaque canton institue une autorité cantonale de surveillance. Les cantons étendus peuvent répartir leur territoire en plusieurs districts de surveillance, ayant chacun une autorité cantonale.

Les cantons fixent la composition, le mode d'élection et la durée des fonctions de leurs autorités de surveillance; dans les limites éta-

[1]) AF.: peuvent verser . . .
[2]) AF.: qui leur revient . . .

Le CF. détermine le nombre des médecins d'arrondissements et des employés.

Les administrateurs et médecins d'arrondissements, et les employés des autorités administratives d'arrondissements, sont nommés par le CF.

Tout électeur suisse est éligible comme fonctionnaire ou employé d'une autorité administrative d'arrondissement.

Pour l'entrée en fonctions de toute autorité administrative d'arrondissement, de même qu'à chaque vacance, l'office fédéral des assurances désigne un administrateur-suppléant parmi les médecins ou employés de cet arrondissement, ou au besoin parmi les fonctionnaires ou employés d'autres autorités administratives d'arrondissements.

Art. 156. L'administrateur d'arrondissement, soit son suppléant, dirige l'autorité administrative d'arrondissement.

Il exerce les attributions que lui confèrent la présente ou toute autre loi fédérale, ou une ordonnance du CF. (art. 161).

Il exécute les ordonnances et les ordres de l'office fédéral des assurances ; il lui adresse chaque année un rapport sur l'activité des autorités de son arrondissement et lui présente périodiquement ses comptes.

Il surveille les caisses publiques d'assurance contre les maladies, et les caisses libres de secours, établies dans son arrondissement.

Les caisses publiques d'assurance contre les maladies sont inspectées au moins une fois l'an par un fonctionnaire ou employé de l'autorité administrative de l'arrondissement, ou par un membre effectif ou suppléant du conseil d'arrondissement.

blies par la présente ou par une autre loi fédérale, ils règlent les attributions et le service de ces autorités.

Les dispositions édictées par les cantons en vertu du présent article, de même que toutes modifications à ces dispositions, sont soumises à l'approbation du CF. ; celui-ci peut en tout temps demander leur revision.

Ensuite d'approbation par le CF., les dispositions cantonales doivent être, par l'autorité cantonale compétente, publiées et spécialement portées à la connaissance des caisses publiques d'assurance du canton.

Art. 172. Les autorités cantonales de surveillance sont nommées par les cantons. Elles dépendent des autorités cantonales supérieures, vis-à-vis desquelles elles sont responsables.

Le CF. peut demander au canton la révocation de tout membre d'une autorité cantonale de surveillance, qui s'est rendu coupable de violation grave ou réitérée des devoirs de sa charge.

Art. 173. Chaque canton supporte les frais de ses autorités de surveillance ; il n'est pas fondé à se récupérer pour tout ou partie sur les caisses d'assurance contre les maladies.

Si la non-approbation de comptes annuels ou l'application, à une caisse d'arrondissement ou d'entreprise, des mesures prévues aux art. 134 à 136 entraînent des frais spéciaux et considérables, l'autorité cantonale de surveillance peut mettre tout ou partie de ces frais à la charge de la caisse ou des personnes fautives.

Art. 174. L'autorité cantonale de surveillance instituée en vertu de

L'administrateur d'arrondissement adresse chaque année à l'office fédéral des assurances un rapport sur la gestion des caisses, publiques ou libres, et des associations de fonds de réserve soumises à sa surveillance.

2. Les conseils d'arrondissements

Art. 157. Chaque conseil d'arrondissement comprend l'administrateur d'arrondissement ou son suppléant (art. 155, alinéa 6), comme président, deux conseillers effectifs et deux conseillers suppléants.

Les conseillers sont nommés par le peuple, pour trois années entières et en même temps qu'il est procédé au renouvellement intégral du Conseil national. La loi fédérale sur les élections et votations fédérales, du 19 juillet 1872, et spécialement les art. 12, 15 à 24, 26 et 33 à 35 de cette loi, sont applicables aux élections des conseillers d'arrondissement, sous les réserves suivantes :

l'art. 171 exerce les attributions que lui confèrent une loi fédérale, les décisions prises par le CF. et les dispositions cantonales (art. 171).

La même autorité surveille les caisses publiques d'assurance du canton, et les fait inspecter au moins annuellement par un ou plusieurs de ses membres ; elle adresse chaque année au CF., directement ou par l'intermédiaire du gouvernement cantonal, un rapport sur la gestion et la situation des caisses publiques et des associations de fonds de réserve du canton, ainsi que sur sa propre activité.

Art. 175. L'autorité cantonale de surveillance statue en première instance sur les objets que lui confère une loi fédérale, touchant les caisses publiques et les associations de fonds de réserve.

Sa décision est sans appel, dans les cas prévus aux art. 102, alinéas 2 et 3, et 106, 138 et 140, alinéa 2.

1. Au cas où un arrondissement d'assurance s'étend sur plusieurs cantons, est réputé gouvernement cantonal au sens de la loi précitée le gouvernement du canton dans lequel est situé le chef-lieu de cet arrondissement d'assurance.

2. Le CF. statue sur toute réclamation à laquelle une élection donne lieu, de même que sur toute démission d'un conseiller d'arrondissement.

Tout électeur suisse résidant dans l'arrondissement est éligible comme conseiller.

Art. 158. Les conseillers d'arrondissements ne sont pas réputés fonctionnaires ; toutefois, les dispositions de la loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, du 9 décembre 1850, et spécialement les art. 37 et suivants de cette loi, de même que les dispositions du code pénal fédéral, du 4 février 1853, et spécialement les art. 53 et suivants de ce code, sont applicables aux conseillers d'arrondissements.

Art. 159. Les décisions du conseil d'arrondissement ne peuvent être prises qu'en présence de l'administrateur d'arrondissement, ou de son suppléant, et au moins de deux conseillers effectifs ou suppléants.

Les décisions sont prises à la majorité absolue ; le président a droit de vote et, en cas d'égalité, son avis prédomine.

En cas d'urgence, l'administrateur ou son suppléant peuvent agir seuls au nom du conseil ; ils doivent toutefois soumettre à l'approbation de ce dernier, dans sa prochaine séance, les décisions qu'ils ont prises en vertu de la disposition qui précède.

Art. 160. Le conseil d'arrondissement exerce les attributions que lui confèrent la présente loi ou une ordonnance du CF. (art. 161).

3. Dispositions communes, concernant les autorités administratives d'arrondissements et les conseils d'arrondissements.

Art. 161. Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail concernant :
- l'organisation des autorités administratives d'arrondissements, spécialement quant à la situation et aux obligations des médecins d'arrondissements ;
- le service des autorités administratives et des conseils d'arrondissements.

Une ordonnance du CF. mettra dans la compétence des autorités administratives ou des conseils d'arrondissements les affaires que la présente loi, sans préciser davantage, attribue à la connaissance des autorités d'arrondissements.

Art. 162. L'autorité d'arrondissement prononce en première instance sur toute contestation intéressant une caisse publique d'assurance contre les maladies et portant en particulier :

a. sur la reconnaissance ou la dénégation du droit de vote dans une assemblée générale, ou sur l'application de l'art. 93 ;

b. sur la validité des décisions ou élections résultant d'un vote au scrutin secret, ou qui émanent d'une assemblée générale ou, en application de l'art. 143, lettre *a*, de l'employeur ;

Art. 176. La même autorité connaît, comme première instance de recours, de toutes contestations touchant une caisse publique d'assurance contre les maladies ou une association de fonds de réserve.

Telles sont, en particulier, les contestations portant :

a. sur le droit de vote dans une assemblée générale ou dans un scrutin général (art. 109 et 141) ;

b. sur la validité de décisions ou nominations émanant d'une assemblée générale ou d'un scrutin secret ;

c. sur la gestion des organes nommés par une assemblée générale des assurés ou des délégués ;
d. sur la validité des élections faites par la direction et qui sont soumises à publication (art. 22).

Sont réservées, les contestations dont la présente loi attribue la connaissance aux tribunaux arbitraux d'arrondissements.

Art. 163. Peut recourir toute personne qui justifie d'un intérêt légal à la solution du recours, en particulier tout membre de la caisse, tout représentant (art. 41) d'un membre volontaire, toute personne tenue à contributions, ainsi que l'autorité de la commune d'assurance.

Le recours doit être adressé par écrit à l'autorité administrative d'arrondissement.

Pour les recours concernant la validité des décisions ou élections résultant d'un vote au scrutin secret, ou qui émanent d'une assemblée générale ou de l'employeur, le délai de recours est de dix jours dès la publication (art. 22) ; il en est de même du recours portant sur la validité des élections faites par la direction et qui sont soumises à publication. Dans la règle, les recours tardifs sont réputés non-avenus.

c. sur la gestion d'organes nommés par une assemblée générale ;
d. sur la validité de nominations faites par la direction et qui doivent être publiées (art. 22) ;
e. sur les avances prévues à l'art. 82, alinéas 4 et 5 ;
f. sur le gain journalier (art. 92) ;
g. sur les obligations de l'employeur, statuées par les art. 150, 156, lettre *d* ou alinéa 6, ou 163, alinéa 3 ;
h. sur l'application de l'art. 163, alinéa 6.

Sont réservées, les contestations dont la présente loi (art. 182) attribue la connaissance aux tribunaux arbitraux.

Art. 177. Peut recourir toute personne qui justifie d'un intérêt légitime à la solution du recours, en particulier tout membre de la caisse, tout représentant d'un membre volontaire, toute personne tenue à contributions, l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance et l'établissement fédéral d'assurances contre les accidents.

Le recours doit être déposé par écrit.

Pour les recours touchant la validité de décisions ou nominations émanant d'une assemblée générale ou d'un scrutin secret, de même que pour les recours portant sur la validité de nominations faites par la direction et qui doivent être publiées (art. 22), le délai de recours est de vingt jours pour les décisions et de quatre jours pour les nominations ; pour les décisions ou nominations qui doivent être publiées, ce délai court

Nantie du recours, l'autorité administrative d'arrondissement demande son préavis à l'intimé, et prend les renseignements nécessaires.

L'autorité d'arrondissement peut ordonner des débats oraux.

Elle fait connaître par écrit sa décision aux parties, en leur assignant un délai de dix jours pour recourir à l'office des assurances.

La procédure instruite devant l'autorité d'arrondissement est gratuite; toutefois, des frais spéciaux et considérables causés par cette procédure peuvent être imposés aux parties ou à la partie succombante. Cette dernière peut être condamnée à des dépens en faveur de sa partie adverse.

Cf. art. 163, al. 6.

Cf. art. 172 et suiv.

dès le jour de la publication. Dans la règle, les recours tardifs sont réputés non-avenus.

Tous autres recours ne sont pas liés à un délai.

Cf. art. 178.

La procédure est gratuite; toutefois des frais spéciaux et considérables de l'autorité peuvent être mis à la charge des parties ou de la partie succombante. Celle-ci peut être condamnée à des dépens en faveur de sa partie adverse.

Quant au reste, la procédure est fixée par les cantons.

Art. 178. Tout prononcé rendu en vertu des art. 175, alinéa 1, ou 176 et 177 est communiqué par écrit et contre reçu aux intéressés, avec fixation d'un délai péremptoire de vingt jours pour recourir au CF.

Dans la règle, tout recours tardif est réputé non-avenu; le CF. statue sur la recevabilité de recours tardifs.

L'art. 177, alinéa 5, est également applicable aux recours devant le CF.

II. L'office fédéral des assurances.

Art. 179. L'office fédéral des assurances (art. 227 à 229) a la surveillance de toute caisse d'assurance d'une entreprise ou partie d'entreprise empruntant le territoire de plusieurs cantons.

De même, le CF. peut soumettre à la surveillance de l'office fédéral les caisses d'assurance de grandes entreprises ou des entreprises exploitées par la Confédération.

4. Les tribunaux arbitraux d'arrondissements.

Art. 164. Les tribunaux arbitraux d'arrondissements prononcent sur toute contestation intéressant une caisse publique d'assurance contre les maladies et concernant :

a. l'affiliation d'un membre volontaire ou d'une personne qui n'a pas été admise comme tel, quand la contestation s'élève entre cette personne et la direction de la caisse ;

b. les prestations garanties par la présente loi, la déchéance totale ou partielle de ces prestations, leur remboursement ou leur prescription, quand la contestation s'élève entre un assuré ou telle autre personne et la direction de la caisse :

Art. 180. Pour les caisses d'entreprises soumises à la surveillance de l'office fédéral (art. 179) et pour les associations de fonds de réserve constituées par ces caisses, l'office fédéral remplace à tous égards les autorités cantonales de surveillance, spécialement au sens des art. 168, 169, 173, alinéa 2, et 174 à 178.

Art. 181. Le CF., sur préavis des gouvernements des cantons intéressés, tranche tout conflit de compétence portant sur les art. 174 à 180, entre une autorité cantonale de surveillance et l'office fédéral des assurances.

F. Service judiciaire.

Art. 182. Des tribunaux arbitraux connaissent de toutes contestations touchant une caisse publique d'assurance contre les maladies et portant :

a. entre une personne et la direction ou le liquidateur (art. 162, alinéa 4) d'une caisse sur l'affiliation de cette personne comme membre volontaire ;

b. entre un assuré ou une autre personne et la direction ou le liquidateur d'une caisse, sur les prestations imposées à la caisse par la présente loi, leur déchéance totale ou partielle, leur affectation à un but spécial (art. 64, alinéas 2 et 3, et art. 65, alinéa 1), leur compensation, leur restitution ou leur prescription, sauf le cas prévu à l'art. 54, alinéa 3 ;

c. sur les prétentions élevées par un tiers contre une caisse publique, en vertu des art. 58, 59 ou 64, alinéa 3, sauf les prétentions basées sur des engagements spéciaux contractés par la caisse ;

c. les réclamations exercées par la direction d'une caisse en vertu de la présente loi, les actions prévues par les art. 66 et 125 à 127 demeurant exceptées ;

d. le montant de la part de contribution à retenir sur le salaire de l'assuré ou le remboursement de la valeur retenue, quand la contestation s'élève entre cet assuré et son employeur ;

e. l'exclusion d'un assuré et la durée de cette exclusion;

f. la dispense de payer la contribution, concernant un assuré volontaire privé de tout gain (art. 73, alinéa 2).

En outre, les tribunaux arbitraux d'arrondissements peuvent être appelés à réformer les décisions prises par les directions, en vertu de la présente loi, concernant l'attribution ou la privation totale ou partielle de telles prestations des caisses.

Art. 165. Dans chaque arrondissement fonctionne un tribunal arbitral.

Par exception, et ensuite de préavis des gouvernements des cantons intéressés, le CF. peut instituer des tribunaux arbitraux propres à certaines régions de l'arrondissement, écartées du chef-lieu.

Le CF. peut en tout temps réformer ou abroger une décision qu'il a prise en vertu de l'alinéa précédent.

Tout tribunal arbitral d'arron-

d. sur les prétentions élevées par la direction ou le liquidateur d'une caisse en vertu de la présente loi, sauf les cas prévus aux art. 76, 134 à 136, 150, 156, lettre d ou alinéa 6, ou 163, alinéa 6 ;

e. entre un assuré et son employeur, sur le montant de la retenue de salaire à raison de la contribution, ou sur le remboursement de cette retenue ;

f. sur l'exclusion d'un membre ou sur la durée de l'exclusion, sauf quand celle-ci résulte de l'application de l'art. 285;

g. sur la dispense de payer la contribution (art. 83, alinéa 2).

Les tribunaux arbitraux peuvent aussi être appelés à réformer les décisions prises par les directions en vertu de leur droit, statué par la présente loi, d'accorder ou de refuser pour tout ou partie telles prestations des caisses.

Les tribunaux arbitraux sont liés par les décisions prises en application de l'art. 8 et, en cas de contestations sur les contributions, par les décisions prises en application de l'art. 92.

Art. 183. Les cantons fixent, en se conformant aux dispositions des art. 184 et 185, l'organisation, le nombre, la composition, le mode d'élection, la durée des fonctions, la responsabilité et la procédure des tribunaux arbitraux.

Les dispositions édictées par les cantons en vertu du présent article, de même que toutes modifications à ces dispositions, sont soumises à l'approbation du CF. : celui-ci peut en tout temps demander leur revision.

dissement est présidé par l'administrateur d'arrondissement ou par son suppléant; à chaque audience siègent en outre deux des arbitres nommés par les assurés et deux des arbitres nommés par les employeurs.

Art. 166. Les arbitres ne sont pas réputés fonctionnaires; toutefois les dispositions de la LF. sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, du 9 décembre 1850, et spécialement les art. 37 et suivants de cette loi, de même que les dispositions du code pénal fédéral, du 4 février 1853, et spécialement les art. 53 et suivants de ce code, sont applicables aux arbitres.

Art. 167. L'assemblée générale ordinaire des assurés ou des délégués de toute caisse publique d'assurance fonctionnant dans l'arrondissement élit annuellement un arbitre par cent assurés; les fractions supérieures à cinquante assurés donnent droit à un arbitre, de même que tout effectif total inférieur à cent membres. Pour chaque caisse, on se base sur le nombre de ses assurés au premier janvier de l'année courante.

Les statuts déterminent le mode d'élection des arbitres.

Est éligible tout assuré de sexe masculin et de nationalité suisse, ayant atteint l'âge de vingt ans révolus et jouissant de la capacité civile au double point de vue de la législation fédérale et de la législation cantonale. Au cas où la caisse a moins de vingt fois autant d'assurés éligibles que son assemblée générale doit élire d'arbitres, ces derniers peuvent être librement choisis parmi toutes les personnes

Chaque canton supporte les frais de ses tribunaux arbitraux.

Art. 184. Pour procéder valablement, tout tribunal arbitral doit être composé d'un président et de deux arbitres.

Le président est choisi parmi les membres d'une autorité judiciaire du canton.

Un des arbitres doit être affilié à une caisse publique soumise à l'autorité de surveillance du canton, et l'autre arbitre doit être un employeur tenu à contributions dans une de ces caisses.

Les parties ont droit de récusation.

de nationalité suisse exerçant leurs droits civiques dans l'arrondissement.

Art. 168. L'assemblée générale ordinaire des employeurs, avec le concours des employeurs qui entretiennent sur le territoire de la caisse communale des caisses d'entreprises, élit, pour la même durée, le même nombre d'arbitres que les assemblées générales d'assurés ou de délégués en ont nommé ou en nommeront au total dans la commune, en vertu de l'article précédent.

Lorsqu'une entreprise ou branche d'entreprise dotée d'une caisse distincte s'étend sur le territoire de plusieurs communes d'assurance, l'autorité d'arrondissement détermine le nombre d'arbitres à nommer pour cette caisse par chacune des réunions d'employeurs des communes sur lesquelles s'étend l'entreprise.

Tout employeur ayant droit de vote et présent à la réunion dispose d'une voix.

Sont éligibles comme arbitres, par les réunions prévues au présent article, les personnes de nationalité suisse, résidant dans la commune, jouissant de leurs droits civiques et ne revêtant pas déjà pour la même période la qualité d'arbitre dans un autre tribunal ou dans le même tribunal, en vertu de l'art. 167.

Le règlement de la caisse communale détermine le mode d'élection des arbitres à nommer en vertu du présent article.

Art. 169. La seconde partie de l'alinéa 1 et les alinéas 2 à 5 de l'art. 112 sont applicables par analogie aux arbitres.

Art. 170. Le tribunal arbitral se réunit aussi souvent qu'une expé-

dition rapide des affaires pendantes le rend nécessaire.

Du nombre des arbitres nommés par les assurés et du nombre de ceux nommés par les employeurs, dans tout l'arrondissement ou dans telle région de ce dernier (art. 165, alinéa 2), le sort désigne les arbitres appelés à siéger (art. 165, alinéa 4). Les parties ont droit de récusation.

Un des fonctionnaires ou employés de l'autorité administrative d'arrondissement rédige le procès-verbal des audiences.

La procédure est orale ; à l'exception de la délibération du tribunal, elle est publique.

La procédure instruite devant le tribunal arbitral est gratuite; toutefois, des frais spéciaux et considérables causés par cette procédure peuvent être imposés aux parties ou à la partie succombante. Le tribunal a le droit d'adjuger des dépens au plaideur qui obtient gain de cause.

Le jugement, immédiatement exécutoire, ne peut être l'objet que d'un recours en revision, sur lequel le tribunal arbitral statue lui-même.

Le Conseil fédéral édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail concernant la procédure.

Art. 171. Les dispositions de l'art. 164 s'appliquent aux caisses d'entreprises soumises à la surveillance directe de l'office fédéral des assurances (art. 132).

Le Conseil fédéral détermine pour chacune de ces caisses les modifications aux art. 165 à 170 nécessitées par les conditions spéciales dans lesquelles ces caisses se trouvent. En toutes circonstances, les contestations qui intéressent ces caisses doivent être soumises à un tribunal arbitral composé de cinq membres, dont un fonctionnaire de

Art. 185. La procédure doit être simple et expéditive.

Elle est orale et gratuite.

Toutefois, des frais spéciaux et considérables du tribunal peuvent être mis à la charge des parties ou de la partie succombante. Celle-ci peut être condamnée à des dépens en faveur de sa partie adverse.

Art. 186. L'art. 182 est également applicable aux caisses d'entreprises soumises à la surveillance de l'office fédéral (art. 179).

Le CF. édicte pour chacune de ces caisses les dispositions prévues à l'art. 183, alinéa 1, en se conformant à l'art. 185 et en conciliant les dispositions de l'art. 184 avec les circonstances spéciales des caisses dont il s'agit ; il fixe la manière dont seront supportés les frais des tribunaux institués en vertu du présent alinéa.

l'office fédéral des assurances ou d'une autorité d'arrondissement, comme président; des quatre arbitres, deux au moins doivent être des assurés nommés par leurs pairs.

En ce qui touche telles des caisses visées à l'alinéa 1, le CF. peut aussi faire attribution de juridiction à un tribunal arbitral cantonal (art. 183).

Art. 187. Tout jugement arbitral définitif est communiqué par écrit et contre reçu aux parties, avec fixation d'un délai péremptoire de vingt jours pour recourir au Tribunal fédéral des assurances (art. 316).

Le recours doit être déposé par écrit auprès du tribunal arbitral.

Sitôt le recours déposé, le dossier et le procès-verbal du tribunal arbitral sont transmis au tribunal fédéral des assurances.

Celui-ci statue sur la recevabilité de recours tardifs.

Le tribunal des assurances prononce en dernière instance sur la contestation, suivant la procédure établie à l'art. 317.

Le recours au tribunal des assurances, et la revision de ses jugements par ce tribunal lui-même, sont les seules voies de droit admissibles.

Cf. art. 179 et suiv., art. 227 et suiv.

III. L'office fédéral des assurances.

Art. 172. L'office fédéral des assurances se compose d'un directeur, de deux à trois directeurs-adjoints et du personnel accessoire nécessaire.

Le directeur, les directeurs-adjoints et tout le personnel accessoire, à l'exception des employés dont l'engagement est seulement passager, sont réputés fonctionnaires fédéraux; leur nomination appartient au Conseil fédéral, qui détermine le nombre des employés permanents, et, dans les limites fixées ci-dessus, celui des directeurs-adjoints.

Les dispositions de l'art. 154, alinéa 2 et 3, relative aux frais et traitements, sont applicables à l'office fédéral des assurances.

Art. 173. L'office fédéral des assurances a son siège à Berne.

Art. 174. L'office des assurances exerce la surveillance des caisses d'entreprises et des caisses libres de secours qui relèvent directement de lui, ainsi que des autorités d'arrondissements, y compris les tribunaux arbitraux ; ces derniers sont toutefois souverains en ce qui concerne la solution des questions de faits. L'office a, en outre, la haute surveillance des caisses publiques d'assurance et des caisses libres de secours qui ne relèvent pas directement de lui.

L'office exerce les attributions que lui confère la présente loi.

Il prononce sur les plaintes qui lui sont adressées contre les autorités d'arrondissements, et sur les recours interjetés contre les décisions de ces autorités, prises en vertu des art. 162 et 163 ; il communique par écrit ses prononcés aux intéressés.

La procédure instruite devant l'office des assurances est gratuite ; toutefois, des frais spéciaux et considérables causés par cette procédure peuvent être imposés aux parties ou à la partie succombante. Cette dernière peut être condamnée à des dépens en faveur de sa partie adverse.

Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail concernant l'organisation de l'office fédéral des assurances et de ses divisions.

Art. 175. L'office fédéral des assurances est placé sous la surveillance du Conseil fédéral; il adresse chaque année à cette autorité un

rapport sur sa propre activité, sur celle des autorités d'arrondissements, y compris les tribunaux arbitraux, et sur la gestion des caisses publiques d'assurance, des associations de fonds de réserve et des caisses libres de secours.

L'office des assurances préavise sur toute question dont la présente loi attribue la connaissance au CF.

Les décisions de l'office fédéral des assurances ne peuvent être l'objet de recours que dans les cas expressément prévus par la présente loi; tout recours doit être adressé par écrit au Conseil fédéral dans les dix jours dès la communication de la décision qui lui donne lieu. Les recours tardifs peuvent être réputés non avenus.

D. Les caisses libres de secours.

I. Dispositions communes.

Art. 176. Toutes les caisses libres de secours, basées sur le principe de la mutualité et qui exploitent en Suisse l'assurance contre les maladies, sont soumises à la surveillance de la Confédération.

La Confédération exerce sa surveillance par l'intermédiaire de l'office fédéral des assurances et des autorités administratives d'arrondissements ; elle fait application de la LF. du 28 juin 1889, sur les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur, ainsi que des principes de la loi fédérale du 25 juin 1885, sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance.

Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail concernant cette surveillance ; en vue de la simplifier, il pourra déroger aux dispositions de la loi précitée du 25 juin 1885. L'ordonnance prévue au présent alinéa

G. Les caisses libres.

I. Surveillance par l'Etat.

Art. 188. Toute caisse libre de secours mutuels, qui assure en Suisse contre les maladies (caisse libre), est soumise à la surveillance de l'Etat.

Cette surveillance appartient aux autorités cantonales de surveillance (art. 171) ou, pour les caisses qui empruntent le territoire de plusieurs cantons, à l'office fédéral des assurances.

Une ordonnance du CF. règle le détail de la surveillance.

déterminera les cas dans lesquels il y aura recours au CF.

Les caisses de secours soumises à la surveillance de la Confédération en vertu du présent article sont exemptes de tout émolument au profit de la caisse fédérale, de même que de toute contribution aux frais de surveillance.

Art. 177. Toute caisse libre de secours, qui exploite en Suisse l'assurance contre les maladies, a droit, sur sa demande et dès le jour de cette demande, aux subsides prévus à l'art. 68, alinéas 1 à 4, pour ses membres de nationalité suisse, assurés contre les maladies; ce droit est toutefois subordonné au fait, par la caisse, de garantir à ses assurés suisses, soit à leurs ayants-droits, des prestations au moins égales, en quantité et durée, à celles imposées par la présente loi aux caisses communales, en ce qui concerne leurs membres volontaires à assurance restreinte.

Pour un assuré affilié à plusieurs caisses de secours, les subsides mentionnés à l'alinéa précédent ne sont payables qu'à la caisse dont l'assuré est membre depuis le plus longtemps.

Les subsides mentionnés à l'alinéa 1 ne sont pas dus aux caisses libres pour leurs membres également affiliés à une caisse publique d'assurance contre les maladies.

2. Les caisses inscrites.

Art. 178. Toute caisse libre de secours qui désire participer au service de l'assurance obligatoire contre des maladies doit requérir son inscription auprès de l'autorité administrative de l'arrondissement,

Les cantons supportent les frais de leur surveillance.

Les caisses libres soumises à surveillance en vertu du présent article sont exemptes de toute contribution à ces frais.

II. Subsides de la Confédération.

Art. 189. Toute caisse libre (art. 188) qui fournit des prestations au moins égales, en quantité et durée, à celles que la présente loi impose aux caisses d'arrondissements pour leurs membres volontaires à assurance restreinte a droit, dès le jour où elle en fait la demande, aux subsides fédéraux prévus à l'article 78, alinéas 1 à 3, pour chacun de ses membres de nationalité suisse.

Les caisses inscrites ont droit en outre aux subsides fédéraux pour ceux de leurs membres de nationalité étrangère qui sont soumis à l'assurance.

L'art. 78, alinéas 4 et 5, est applicable.

III. Caisses inscrites.

Art. 190. Toute caisse libre a droit de participer au service de l'assurance obligatoire contre les maladies, à condition de fournir pour ses membres soumis à l'assurance :

a. en fournissant la preuvre :

1° que la caisse garantit à ses membres tenus à l'assurance, soit aux ayants-droit de ces membres, des prestations au moins égales, en qualité, quantité et durée, à celles imposées par la présente loi aux caisses communales, en ce qui concerne leurs membres à assurance entière :

2° que les organes directeurs de la caisse ont, pour augmenter les prestations, des compétences au moins égales à celles qui appartiennent aux directions des caisses communales (art. 53, alinéas 1 à 3, et article 73, alinéa 2) ;

3° que la caisse ne cesse ou ne diminue ses prestations, à l'égard de ses membres tenus à l'assurance, soit des ayants-droit de ces membres, que dans les cas, dans la mesure et dès l'échéance des délais établis ou autorisés par la présente loi en ce qui concerne les caisses communales ;

b. en faisant la déclaration : qu'elle se soumet aux obligations résultant de l'art. 181, alinéa 3, de la présente loi et de l'art. 12, al. 2 de la loi fédérale sur l'assurance contre les accidents.

Sur le vu de ces preuves et de cette déclaration, la caisse est reconnue comme « caisse inscrite », en tant que ce fait ne met pas en péril l'existence d'une caisse publique.

La demande d'inscription peut être renouvelée en tout temps ; les dispositions de l'art. 179, alinéa 4, demeurent toutefois réservées.

Art. 179. Une caisse peut renoncer en tout temps à sa qualité de caisse inscrite.

a. des prestations au moins égales à celles que la présente loi impose aux caisses d'arrondissements pour leurs membres obligés, ou

b. des prestations au moins égales à celles que la présente loi impose aux caisses d'arrondissements pour leurs membres volontaires à assurance restreinte et en outre, sans devoir observer le taux établi à l'article 54, alinéa 1, une indemnité journalière de chômage d'au moins un franc.

Art. 191. Toute caisse libre doit, cas échéant, faire connaître au Conseil fédéral son intention de participer au service de l'assurance conformément aux lettres a ou b de l'article 190 ; le Conseil fédéral accorde alors l'autorisation, dont il ordonne la publication et l'inscription dans le registre public ouvert à cet effet.

Sont inscrites au titre A du registre public, les caisses libres qui participent au service de l'assurance conformément à la lettre a de l'art. 190 (caisses inscrites A).

Sont inscrites au titre B du registre public, les caisses libres qui participent au service de l'assurance conformément à la lettre b de l'art. 190 (caisses inscrites B).

Nulle caisse ne peut figurer à la fois aux titres A et B.

Art. 192. Les caisses inscrites sont de plein droit personnes civiles.

Elles jouissent, dans la même mesure que les caisses publiques (art. 18), de l'exemption d'impôts et de droits de timbre.

Leurs organes statutaires sont assimilés aux autorités communales, en ce qui touche la franchise de port.

L'art. 73, alinéa 2, leur est applicable.

Cette qualité peut être retirée dans les cas ci-après, nonobstant le maintien de l'autorisation d'exploitation accordée en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1885, sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance :

a. lorsque le maintien de la qualité de caisse inscrite mettrait en péril l'existence d'une caisse publique ;

b. lorsque des inconvénients graves continuent à se manifester, du fait de la caisse inscrite et malgré sommation adressée à cette dernière, pour ses membres tenus à l'assurance, pour les personnes qui ont à fournir les contributions de ces membres ou pour une caisse publique d'assurance contre les maladies.

La renonciation à la qualité de caisse inscrite ou son retrait ne sauraient amoindrir les droits qui résultent de la maladie, de l'accouchement ou du décès d'un membre tenu à l'assurance, alors que ces faits sont antérieurs au changement de qualité de la caisse ou qu'ils surviennent durant les quatre semaines qui suivent le jour de ce changement.

En cas de renonciation à la qualité de caisse inscrite ou en cas de retrait motivé uniquement ou principalement par la disposition de l'alinéa 2, lettre *b*, ci-dessus, la caisse intéressée est tenue de payer une indemnité équitable aux caisses publiques qui devront recueillir ses membres tenus à l'assurance ; en outre, elle ne peut requérir de nouveau son inscription (art. 178) qu'après cinq ans écoulés.

En cas de liquidation d'une caisse inscrite, les intérêts de ses membres tenus à l'assurance doivent

être suffisamment garantis, et les caisses publiques qui devront recueillir ces assurés ont droit à une indemnité équitable.

Art. 180. Il appartient à l'office fédéral des assurances de concéder ou de retirer la qualité de caisse inscrite, et d'adresser la sommation prévue à l'art. 179, lettre *b*. Le même office prend les mesures prévues à l'art. 179, alinéa 5, et fixe le montant des indemnités prévues aux alinéas 4 et 5.

Il peut y avoir recours au CF. contre toute décision de l'office des assurances, prise en vertu de l'alinéa précédent.

Les décisions de l'office fédéral des assurances et les prononcés du CF., touchant la concession ou le retrait de la qualité de caisse inscrite, doivent être publiés par l'autorité administrative d'arrondissement dont la caisse relève ; il en est de même des mesures générales prises en cas de liquidation.

Art. 181. Toute personne tenue à l'assurance contre les maladies a le droit de satisfaire à cette obligation en s'affiliant à une caisse inscrite, établie au lieu de sa résidence ou de son travail ; l'assentiment de cette caisse est toutefois nécessaire.

Toute personne qui ne possède pas elle-même la capacité civile doit, sous peine de nullité, justifier du consentement de son représentant légal à son affiliation.

Toute personne qui a fait usage de la faculté établie à l'alinéa 1 reste membre de la même caisse inscrite aussi longtemps qu'elle est tenue à l'assurance dans l'arrondissement d'assurance où elle avait sa résidence ou son travail au temps de son affiliation, et pourvu que son

Art. 193. Toute personne soumise à l'assurance peut satisfaire à cette obligation en s'affiliant à une caisse inscrite *A* ou *B*, qui s'étende au lieu de résidence ou de travail de cette personne ; l'assentiment de la caisse est toutefois nécessaire.

Toute personne qui ne jouit pas de la capacité civile doit, pour user de la faculté statuée à l'alinéa précédent, avoir le consentement de son représentant légal.

Toute personne qui a fait usage de la faculté statuée à l'alinéa 1 est tenue de rester affiliée à la même caisse inscrite, tant qu'elle ne transfère pas sa résidence dans un arrondissement d'assurance éloigné, ou qu'elle ne cesse pas durant plus de quatre semaines d'être

obligation à l'assurance ne cesse pas durant plus de quatre semaines.

Toutefois, avec l'assentiment de l'autorité d'arrondissement, la direction de la caisse publique dont l'assuré relève peut admettre cet assuré sur sa demande, moyennant ou sans indemnité à payer par la caisse inscrite.

Art. 182. Les caisses inscrites doivent porter immédiatement à la connaissance de l'autorité administrative d'arrondissement l'entrée et la sortie de leurs membres tenus à l'assurance.

Art. 183. Sans préjudice au droit établi à l'art. 177, toute caisse inscrite peut prétendre aux subsides prévus à l'art. 68, pour les assurés de nationalité étrangère qui satisfont auprès d'elle à leur obligation d'être assurés contre les maladies.

Les dispositions des art. 72, 73, lettres *a* et *b*, 74, 75, 81, 83, 84 et 139, alinéa 3, première partie, sont applicables au paiement du reste des contributions.

Toutefois, la part de contributions payable par l'employeur ou par la commune d'assurance ne peut excéder la valeur que l'em-

soumise à l'assurance ; toute contestation portant sur l'application du présent alinéa est tranchée par l'autorité de surveillance dont dépend la caisse inscrite.

Toutefois, avec l'assentiment de son autorité de surveillance, la direction de la caisse publique intéressée (art. 27 ou 151) peut admettre cet assuré moyennant ou sans indemnité.

Art. 194. Toute caisse inscrite est tenue :

a. d'annoncer immédiatement, à son autorité de surveillance et à la caisse publique intéressée (art. 27 ou 151) l'affiliation et la cessation d'affiliation de ses membres soumis à l'assurance ;

b. de prêter, comme une caisse publique (art. 228, alinéa 2), son concours au service de l'assurance contre les accidents ;

c. de se conformer à l'art. 193, alinéa 3 ;

d. d'employer ses ressources exclusivement aux soins des malades et à des secours en cas de maladies ou de décès.

Art. 195. Toute caisse inscrite *A* doit fournir, pour ses membres soumis à l'assurance, les prestations visées sous lettre *a* de l'art. 190, de la même manière et au moins pour la même durée que les caisses d'arrondissements.

Toute caisse inscrite *B* doit fournir, pour ses membres soumis à l'assurance, les prestations visées sous lettre *b* de l'art. 190, d'une manière analogue et au moins pour la même durée que les caisses d'arrondissements.

Toutes conventions contraires aux alinéas 1 ou 2 du présent

ployeur ou la commune devraient fournir si l'assuré était membre de la caisse publique dont il relève.

article sont interdites et nulles de plein droit. L'article 193, alinéa 4, demeure réservé.

Art. 196. Toute caisse inscrite *A* possède, pour les contributions de ses membres soumis à l'assurance et qui relèvent en principe d'une caisse d'arrondissement (art. 27), les mêmes droits que cette caisse à l'égard de l'employeur, de l'arrondissement d'assurance et du canton.

Toutefois, l'employeur, l'arrondissement et le canton ne peuvent être obligés à des prestations excédant celles qui leur incomberaient si l'assuré était affilié à la caisse d'arrondissement dont il relève en principe.

L'employeur, l'arrondissement et le canton possèdent, à l'égard d'une personne soumise à l'assurance et pour laquelle ils ont payé une contribution à une caisse inscrite *A* en vertu de l'alinéa 1, les mêmes droits que si la contribution avait été payée à une caisse publique.

Art. 197. Les caisses inscrites *A* ne possèdent, pour les contributions de leurs membres soumis à l'assurance et qui relèvent en principe d'une caisse d'entreprise (art. 151), aucun droit à l'égard des employeurs.

Art. 198. Les caisses inscrites *B* ne possèdent, pour les contributions de leurs membres, aucun droit à l'égard des employeurs, de l'arrondissement d'assurance ou du canton.

Art. 199. Par voie de convention entre une caisse inscrite et une caisse publique, telles obligations ou catégories d'obligations de la caisse inscrite peuvent être, moyennant ou sans indemnité, mises à la charge de la caisse publique.

L'art. 129, alinéa 1, est applicable.

Cf. art. 179, 180.

Art. 200. Une caisse libre peut renoncer en tout temps à sa qualité de caisse inscrite.

La qualité de caisse inscrite peut être retirée à une caisse libre dont la gestion continue, malgré sommation, à donner lieu à de graves abus au préjudice d'un membre soumis à l'assurance, d'une personne ou autorité tenue à contributions, d'une caisse publique d'assurance contre les maladies ou de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents.

La sommation et le retrait émanent du CF.

La décision de retrait est publiée.

En cas de renonciation complète ou de retrait, la caisse ne peut demander à nouveau son inscription qu'après trois ans écoulés.

Art. 201. La renonciation ou la décision de liquidation doivent être portées à la connaissance du CF., qui fixe la date de leur prise d'effet.

La décision du CF. est publiée.

Art. 202. La renonciation à la qualité de caisse inscrite, ou son retrait, sont sans préjudice aux droits résultant de maladies de membres soumis à l'assurance, déjà existantes au moment où la renonciation ou le retrait prennent effet.

La prolongation du bénéfice de l'assurance, établie à l'art. 29, alinéas 1 et 2, s'applique par analogie aux membres soumis à l'assurance et dont la maladie ou le décès surviennent dans les quatre semaines des la prise d'effet de la renonciation ou du retrait.

Les droits établis à l'art. 72, alinéas 2 et 3, restent acquis à toute assurée soumise à l'assurance et

Art. 184. Le juge ordinaire prononce sur les contestations qui s'élèvent entre une caisse inscrite et un employeur ou une commune d'assurance, quant à l'application de l'art. 183.

Les décisions prises en application de l'art. 8, alinéa 1, lient le juge ordinaire quant au caractère, obligatoire ou facultatif, de l'assurance.

Le juge reconnu compétent par les statuts de la caisse prononce sur les contestations qui s'élèvent entre une caisse inscrite et ses membres tenus à l'assurance; le juge ordinaire est compétent à défaut de dispositions statutaires à cet égard.

dont l'accouchement survient dans les quatre semaines dès la prise d'effet de la renonciation ou du retrait.

Art. 203. En cas de renonciation complète ou de retrait, la caisse inscrite est tenue de payer une indemnité équitable aux caisses publiques qui devront recueillir ses membres soumis à l'assurance.

La fixation de cette indemnité appartient au CF.

Art. 204. En cas de liquidation d'une caisse inscrite, les intérêts de ses membres soumis à l'assurance sont d'office sauvegardés d'une manière convenable, et les caisses publiques qui doivent recueillir ces mêmes membres ont droit à une indemnité équitable.

Le CF. ordonne les mesures nécessaires et fixe l'indemnité.

Art. 205. Les tribunaux ordinaires connaissent de toutes contestations avec une caisse inscrite, portant, pour un de ses membres soumis à l'assurance, sur un point visé à l'art. 182, lettres *b*, *c*, ou *d*.

Les statuts d'une caisse inscrite peuvent toutefois disposer que les contestations prévues à l'alinéa précédent ressortiront au tribunal arbitral (art. 183) désigné par l'autorité de surveillance (art. 171); une telle disposition statutaire oblige toutes les parties.

Toute contestation portant sur le point visé à l'article 182, lettre *e*, ressortit au tribunal arbitral.

Il peut y avoir recours au tribunal des assurances (art. 187) contre les jugements définitifs des tribunaux arbitraux (alinéas 2 et 3).

E. Dispositions pénales.
I. Dispositions concernant les caisses publiques d'assurance contre les maladies.

Art. 185. La direction de la caisse prononce l'amende que les statuts peuvent prévoir contre l'assuré absent d'une assemblée générale des assurés ou des délégués (art. 103, lettre *d*). La même compétence appartient au comité lorsqu'il s'agit d'une assemblée générale des employeurs (art. 110, lettre *b*).

Dans les cas prévus par l'art. 98, alinéa 2, les mesures de police sont prises contre le ou les porteurs de la signature sociale et, dans le cas prévu par l'art. 98, alinéa 4, contre le représentant légal de l'employeur.

Les dispositions des art. 95, alinéa 3, et 99, concernant les assemblées générales constituantes, demeurent réservées.

Art. 186. La négligence réitérée, le manquement manifeste à ses obligations, la violation grave ou la violation légère et répétée de la présente loi, des ordonnances générales ou spéciales rendues par les autorités compétentes en application de cette loi, des statuts, du règlement des employeurs ou des ordonnances générales ou spéciales rendues par les organes compétents d'une caisse sont réprimées d'après les distinctions suivantes :

a. les contraventions commises par les membres effectifs ou suppléants de la direction, par le délégué des employeurs, par les vérificateurs des comptes, par

H. Dispositions pénales.
I. Dispositions touchant les caisses publiques.

Art. 206. L'amende pour défaut de participation à une assemblée générale d'une caisse publique est prononcée par la direction pour les assemblées générales des assurés, par le comité pour les assemblées générales des employeurs, par la direction pour les assemblées générales mixtes, et par l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance pour les assemblées générales constituantes.

Le défaut de participation, sans excuse valable, à une assemblée générale constituante des assurés ou à une assemblée générale constituante mixte, est puni d'une amende de cinquante centimes.

Art. 207. La négligence continue, le manquement manifeste à ses devoirs, la violation grave ou légère et réitérée de la présente loi, des statuts, du règlement ou des ordonnances générales ou spéciales rendues par les autorités ou organes compétents en exécution de cette loi sont réprimés suivant les distinctions ci-après :

a. en ce qui touche les membres effectifs ou suppléants de la direction, le délégué des employeurs auprès de la direction, les vérificateurs des comptes,

les membres du bureau d'une assemblée générale ou, dans le cas prévu à l'art. 143, lettre *a*, par l'employeur chef d'entreprise, sont punies d'une amende de un à cent francs, prononcée par l'autorité d'arrondissement;

b. les contraventions commises par les employés ou commissaires de la caisse, n'appartenant pas à la direction, sont punies d'une amende de cinquante centimes à cinquante francs, prononcée par la direction ou par l'autorité d'arrondissement.

les membres du bureau d'une assemblée générale ou l'employeur pour les obligations que lui imposent les lettres *a* et *b* de l'art. 158, la peine est une amende de un à cent francs, prononcée par l'autorité de surveillance ou par le CF.

b. en ce qui touche les employés de la caisse ou commissaires, n'appartenant pas à la direction, la peine est une amende de cinquante centimes à cinquante francs, prononcée par la direction, par l'autorité de surveillance ou par le CF.

En cas de récidive, le maximum de l'amende est triple.

Art. 187. Est punie toute contravention intentionnelle :

a. aux art. 44, 46 et 47, alinéas 3 et 4, d'une amende de cinquante centimes à dix francs;

b. aux art. 74, alinéa 1, 77, 81 et 82, d'une amende de un à cinquante francs:

c. aux art. 21, alinéa 5, 133, 137 et 140, d'une amende de dix à mille francs. La même peine est applicable en cas de défaut d'aviser en temps opportun de la clôture prochaine d'une entreprise ou d'un établissement (art. 144, alinéa 1).

Art. 208. Est punie, toute contravention intentionnelle :

a. aux art. 46, 47, 49, 50, alinéas 2 ou 3, ou 52, d'une amende de cinquante centimes à dix francs;

b. aux art. 84, 87, alinéas 1 ou 2, 93, 94 ou 156, alinéa 5, d'une amende de un à cinquante francs; dans les cas particulièrement graves de contravention à l'art. 87, alinéa 1, l'amende est de un franc à deux mille francs;

c. aux art 87, alinéa 4, 150, 154, 156, alinéa 6, 157, 159, deuxième phrase, 163, alinéa 4, ou 164, alinéa 1, d'une amende de dix à mille francs.

En cas de contraventions multiples ou de récidive, le maximum de l'amende est triple.

Art. 188. Est puni d'une amende de un à cinquante francs, le fait de se procurer ou de tenter de se procurer des prestations d'une caisse :

Art. 209. =

a. en simulant une maladie (art. 61 [1]) ou l'existence d'un louage de services entraînant [2]) obligation à l'assurance;
b. en dissimulant une maladie déjà existante au moment de l'entrée dans [3]) la caisse (art. 62). [4])

Dans les cas particulièrement graves, les mesures de police sont remplacées par une dénonciation au juge pénal, sous prévention d'escroquerie ou de tentative d'escroquerie.

Art. 189. Les mesures de police prévues aux art. 187 et 188 sont prises par les autorités et organes suivants :
a. la condamnation à une amende n'excédant pas cinquante francs, par la direction, par l'autorité d'arrondissement ou par l'office fédéral des assurances;
b. la condamnation à une amende supérieure à cinquante francs ou la répression exercée contre un employeur, à raison de ses obligations vis-à-vis d'une caisse d'entreprise, par l'autorité d'arrondissement ou par l'office fédéral des assurances. [5])

S'il s'agit d'une caisse soumise à la surveillance directe de l'office des assurances (art. 132), l'autorité d'arrondissement n'est compétente que moyennant procuration générale ou spéciale du dit office.

La condamnation prononcée par une autorité d'assurance annule toute autre condamnation pronon-

a. =
b. =

Dans le cas prévu à l'art. 44, alinéa 4, l'amende est de dix à mille francs.

Dans les cas particulièrement graves, les peines disciplinaires sont remplacées par une poursuite pénale, pour escroquerie ou tentative d'escroquerie.

Art. 210. Sont compétents pour prononcer les peines disciplinaires statuées aux articles 208 et 209, savoir :
a. une amende n'excédant pas cinquante francs, la direction, l'autorité de surveillance ou le CF. ;
b. une amende supérieure à cinquante francs, ou la condamnation d'un employeur à raison de ses obligations envers une caisse d'entreprise, l'autorité de surveillance ou le CF.

Le prononcé d'une peine par l'autorité de surveillance, ou par le CF., annule tout prononcé antérieur

[1]) AF.: (art. 70) . . .
[2]) AF.: impliquant . . .
[3]) AF.: de l'affiliation à la caisse..
[4]) AF.: (art. 71) . . .
[5]) Décision du CN. du 12 oct. 1897. .

cée contre la même personne et pour le même fait par une autorité d'assurance inférieure.

Les dispositions de l'art. 185, alinéa 2, sont applicables aux condamnations prévues par les art. 187 et 188.

Cf. art. 191.

Art. 190. La condamnation à une amende (art. 185, alinéa 1, et 189[1]) est portée par écrit[2]) à la connaissance de l'intéressé.

Toute condamnation à l'amende peut être l'objet d'un recours adressé dans les dix jours dès la communication écrite du prononcé :

a. à l'autorité d'arrondissement, pour les amendes prononcées par la direction de la caisse ou par le comité de l'assemblée générale des employeurs;

b. à l'office fédéral des assurances, pour les amendes prononcées en première instance par l'autorité d'arrondissement.

Dans le premier cas, l'autorité d'arrondissement et, dans le second, l'office des assurances jugent définitivement.

L'autorité devant laquelle est porté le recours peut augmenter le montant de l'amende, dans les limites fixées par la présente loi.

Les condamnations à l'amende prononcées par l'office fédéral des assurances sont sans recours.

Art. 191. Les mesures de police et l'amende prévues à l'art. 82 atteignent l'employeur pour les fautes de ses représentants.

---

[1]) AF.: (art. 206 et 210) . . .
[2]) AF.: par écrit et contre reçu . . .

rendu contre la même personne et pour le même fait par la direction, ou par l'autorité de surveillance ou la direction.

Dans les cas prévus à l'art. 112, alinéa 3, les peines disciplinaires sont prononcées contre le représentant légal et, dans le cas prévu à l'art. 112, alinéa 4, contre le chargé de pouvoirs.

Les peines disciplinaires et l'amende civile sont prononcées contre l'employeur pour les fautes de son représentant.

Art. 211. =

Elle peut être l'objet d'un recours écrit, adressé dans les vingt jours dès la communication :

a. à l'autorité de surveillance, pour les amendes prononcées par la direction ;

b. au CF., ponr les amendes prononcées en première instance par l'autorité de surveillance.

L'instance de recours statue sans appel.

Les condamnations à l'amende, prononcées par le CF., sont sans appel et immédiatement exécutoires.

Cf. art. 210, al. 4.

Art. 192. Les dispositions de l'art. 28 de la loi fédérale sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération, du 30 juin 1849, sont applicables aux cas de défaut de paiement des amendes. La conversion de l'amende en prison ou en travaux publics sans détention est prononcée par l'office fédéral des assurances.

Sans préjudice à une action pénale pour un crime ou délit, toute poursuite de contravention se prescrit par un an dès la date de la contravention ou par trois mois dès le jour où une autorité fondée à poursuivre a eu connaissance du fait.

L'amende se prescrit par deux ans dès la date où la condamnation est devenue définitive; cette prescription s'étend à la prison et[1] aux travaux publics en lesquels l'amende a été convertie.

Art. 193. En cas de contravention des autorités communales ou des personnes déléguées par ces autorités, les organes de l'assurance, incompétents pour prononcer une peine, portent plainte auprès des autorités supérieures dont les contrevenants relèvent en vertu de la législation cantonale sur la matière.

Art. 212. Le produit des amendes, déduction faite des frais irrecouvrables de perception, appartient aux caisses publiques intéressées.

Les art. 28 et 29 de la loi fédérale sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération, du 30 juin 1849, sont applicables à défaut de paiement des amendes. La conversion d'une amende en prison ou en travaux publics est prononcée par l'autorité de surveillance, même si la condamnation émane du CF.

Art. 213. Sans préjudice à une action pénale ensuite de crime ou de délit, la poursuite d'une contravention se prescrit par trois mois dès le jour où la contravention a été connue d'un pouvoir compétent pour la poursuivre, ou par un an dès la date de la contravention.

Art. 214. Les dispositions pénales de la présente loi ne sont pas applicables aux contraventions d'autorités ou de fonctionnaires publics, ni à celles de délégués des arrondissements d'assurance auprès des directions; ces contrevenants doivent être dénoncés aux autorités dont ils dépendent ou qui les ont nommés.

[1] AF.: ou . . .

II. Dispositions concernant l'obligation de tenir un contrôle de ses ouvriers ou employés.

Art. 194. Les dispositions de l'art. 19 de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, sont applicables aux violations de l'obligation prévue par l'art. 5 de la présente loi, et des ordonnances que cet article met dans la compétence du CF.

II. Dispositions touchant les états du personnel.

Art. 215. L'art. 19 de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, est applicable en cas de contravention à l'art. 5 ou aux décisions du CF., prévues par cet article.

III. Dispositions concernant les caisses libres de secours.

Art. 195. Les compétences pénales établies par l'ordonnance prévue à l'art. 176 et par la loi fédérale du 25 juin 1885, sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, ainsi que les peines statuées par cette loi et par l'ordonnance précitée, sont applicables aux caisses libres de secours.

III. Dispositions touchant les caisses libres.

Art. 216. Les caisses libres relèvent des dispositions pénales de l'ordonnance prévue à l'art. 188.

F. Dispositions finales et transitoires.

Cf. infra Titre IV.

Art. 196. Les délais fixés par la présente loi ne comprennent pas le jour de leur ouverture.

Lorsque le dernier jour tombe sur un dimanche ou sur un jour légalement férié, le délai expire le premier jour utile qui suit.

Tout acte doit être accompli avant l'expiration du délai auquel cet acte est soumis. Toute pièce écrite doit être parvenue à sa destination régulière, ou avoir été remise à la poste suisse, au plus tard le dernier jour du délai auquel cette pièce est soumise.

Cf. art. 378.

Art. 197. La présente loi entrera en vigueur, dans toute son étendue, le . . . . .

Cf. art. 388.

L'entrée en fonctions de l'office fédéral des assurances est fixée au . . . . . . , et celle des autorités administratives et des conseils d'arrondissements au . . . . .

L'organisation des caisses publiques d'assurance contre les maladies commencera au plus tard le . . . . .

Les délais fixés en application de l'article 133 peuvent échoir dès la date du . . . . . au soir.

Les demandes et les réquisitions d'inscription prévues aux art. 177 et 178 peuvent être déposées dès le . . . . .

Dès et y compris le . . . . , les dispositions pénales de la présente loi s'appliquent aux actes qui, en vertu du présent article, sont intervenus ou auraient dû intervenir antérieurement au . . .

Art. 198. Immédiatement après qu'aura été opérée la division du territoire (art. 11 et 12) et au plus tard pour le . . . . , les cantons porteront à la connaissance du CF. les mesures par eux prises en exécution de l'article 13 de la présente loi. Cf. art. 389.

Art. 199. Pour le . . . . . au plus tard, les caisses soumises à la loi fédérale du 28 juin 1889, concernant les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur, sont tenues : Cf. art. 393.

a. de fournir au CF. la preuve qu'elles consacrent un service distinct à l'assurance, contre les maladies, des personnes travaillant pour le compte d'autrui et visées par la présente loi;

b. de soumettre à l'approbation du CF. leurs statuts, règlements et bilans, modifiés d'après la distinction imposée sous lettre *a.*

Art. 200. Toute personne qui s'annoncera avant le (un an après l'entrée en vigueur de la présente loi), comme membre volontaire d'une caisse communale d'assurance contre les maladies, bénificiera des avantages suivants : pour le calcul des durées minima de six mois prévues sous lettres c des articles 33 et 34 et réduites, le cas échéant, en application de l'art. 35, on tiendra compte de la durée d'appartenance à une caisse en Suisse, entre la date d'entrée en vigueur de la présente loi et le jour ou la personne s'annoncera; la durée d'appartenance à une caisse en Suisse entre le (un an avant l'entrée en vigueur de la loi) et le (date de l'entrée en vigueur de la loi) sera comptée à double.

Cf. art. 390.

Art. 201. Toute personne qui s'annoncera avant le (cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi), comme membre volontaire d'une caisse communale d'assurance contre les maladies, bénéficiera des avantages suivants : pour le calcul des durées minima de cinq ans prévues sous lettres c des art. 33 et 34, et réduites, le cas échéant, en application de l'art. 35, on tiendra compte de la durée d'appartenance à une caisse en Suisse, entre le (deux ans avant l'entrée en vigueur de la loi) et le (date de l'entrée en vigueur de la loi).

Cf. art. 391.

Art. 202. Jusqu'au (un an après l'entrée en vigueur de la loi), toute caisse communale ou d'entreprise a le droit de recevoir, moyennant ou sans finance spéciale et comme membres volontaires à assurance entière on restreinte, des personnes mêmes dépourvues des qualités requises par la présente loi ou par les statuts de la caisse.

Cf. art. 392.

Pour l'exercice de cette faculté, les deux assemblées générales, délibérant séparément, peuvent donner à la direction ou à une commission spéciale des pouvoirs généraux ou spéciaux; elles peuvent aussi prononcer elles-mêmes sur sur les admissions.

L'assentiment de l'autorité compétente de la commune d'assurance et de l'autorité d'arrondissement est nécessaire à l'exercice de la faculté établie ci-dessus.

Art. 203. Au plus tard dès une année après l'entrée en vigueur de la présente loi, les caisses libres de secours doivent se conformer à l'art. 2 de la LF. du 25 juin 1885, sur la surveillance des entreprises privées en manière d'assurance, soit à l'ordonnance prévue par l'art. 176; à ce défaut ou en cas de refus d'autorisation d'exploitation, les dispositions de l'art. 11, chiffre 1, de la loi précitée seront applicables aux caisses qui ne suspendront pas leurs affaires.

Art. 204. Jusqu'à l'ouverture de la banque fédérale, les caisses publiques d'assurance contre les maladies remettront la garde et la gérance de leurs fonds de réserve à d'autres établissements publics de crédit, soit de préférence aux banques cantonales garanties par l'état. Cf. art. 99.

La direction de toute caisse publique d'assurance contre les maladies soumettra à l'approbation de l'office fédéral des assurances, par l'intermédiaire de l'autorité administrative d'arrondissement, le choix que cette caisse aura fait d'un établissement public de crédit pour lui remettre la garde et la gérance de son fonds de réserve.

Art. 205. L'art 341 du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881, est abrogé et remplacé par l'article suivant :

Cf. art. 380.

« Celui qui a engagé ses services à long terme ne perd pas ses droits à la rémunération, alors qu'il est empêché de s'acquitter de son obligation pendant un temps relativement court et sans sa faute, pour cause de maladie, de service militaire ou telle autre analogue. Toutefois, au cas ou celui qui a engagé ses services à long terme était tenu à l'assurance en vertu de la loi fédérale du . . . . . sur l'assurance contre les maladies, l'indemnité de chômage qu'il reçoit ensuite de maladie est déduite du montant de la rémunération que son maître lui doit pour la même période.

« Lorsque celui qui a engagé ses services vit dans le ménage de son maître et qu'il contracte, sans sa faute, une maladie passagère, le maître doit subvenir à son entretien. Toutefois, au cas où le malade était tenu à l'assurance, en vertu de la loi fédérale du . . . . . , sur l'assurance contre les maladies, le maître qui s'annonce à la caisse en temps opportun à droit à une partie équitable de l'indemnité de chômage, représentant les frais d'entretien du malade dès et y compris le troisième jour de la maladie.

« La direction de la caisse publique ou inscrite, détermine le montant de la retenue à exercer par le maître. »

Art. 206. Toutes les dispositions des lois et ordonnances fédérales et cantonales qui seraient contraires à la présente loi sont abrogées dès et y compris le . . . .

Cf. art. 379.

Art. 207. Le CF. est chargé, conformément à la LF. du 17 juin 1874, concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et de veiller à son exécution.

Cf. art. 400.

Projet du CF. du 21 janvier 1896. LF. sur l'assurance contre les accidents.

L'AF. de la Conf. suisse,
en exécution de l'art. 34 bis de la Const. F.
décrète :

A. L'établissement d'assurance.

Art. 1. La Confédération institue un établissement fédéral d'assurance contre les accidents.

Titre deuxième.
Assurance contre les accidents.

A. L'établissement fédéral d'assurances contre les accidents.

Art. 217. =

Cet établissement pourvoit au service de l'assurance contre les accidents, conformément à la présente loi.

Il peut, avec l'autorisation du CF. :

a. s'intéresser à la fondation ou à l'exploitation d'établissements de santé ou de pharmacies;
b. faire l'acquisition de médicaments et de matériel sanitaire ou orthopédique.

Art. 2. L'établissement fédéral d'assurance a la capacité civile.

La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889, n'est pas applicable à l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents.

Au cas où cet établissement est en retard pour l'exécution de ses obligations, le CF. prend, dès qu'il en est avisé, les mesures nécessaires.

Art. 218. L'établissement est de plein droit personne civile.

La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889, ne lui est pas applicable.

Si l'établissement est en retard pour ses paiements, le CF. prend, dès qu'il en est avisé, les mesures nécessaires.

Art. 3. L'établissement fédéral d'assurance contre les accidents a son siège à Berne.

Art. 219. L'établissement a son siège à Lucerne.

A moins que la présente loi ne prescrive de procédure spéciale, toute action personnelle contre l'établissement d'assurance doit lui être intentée à son siège ou au lieu de résidence de l'instant en Suisse.	A moins que la présente loi ne prescrive de procédure spéciale, le for de toute action personnelle contre l'établissement est au siège de ce dernier ou, suivant le choix du demandeur, au lieu de son domicile en Suisse.
Lesactions réelles doivent être intentées au lieu de situation de l'objet.	Le for des actions réelles est au lieu de situation de l'objet.
Art. 4. L'établissement d'assurance[1]) est exempt d'impôts, sauf en ce qui concerne[2]) sa fortune immobilière non directement affectée au service de l'établissement, dont[3]) l'imposition demeure régie par les lois cantonales sur la matière.	Art. 220. =
Les pièces directement destinées[4]) au service de l'établissement, qu'elles soient établies[5]) par lui ou à son intention, sont exemptes de droits de timbre et de toute autre imposition.	=
Le CF. est appelé à trancher[6]) les contestations portant sur l'application du présent article.	=
Art. 5. Les organes de l'établissement sont réputés autorités fédérales, en ce qui touche le bénéfice de la franchise de port (art. 34 à 36 de la loi fédérale sur les taxes postales, du 26 juin 1884).	Art. 221. Les organes de l'établissement sont réputés autorités fédérales, aussi en ce qui touche la franchise de port.
Art. 6. Les exercices de l'établissement coïncident avec les années civiles.	Art. 222. =
B. Contributions de la Confédération.	B. Contributions de la Confédération.
Art. 7. La Confédération supporte les frais d'installation et	Art. 223. =

[1]) AF.: L'établissement est exempt...
[2]) AF.: touche . . .
[3]) AF.: l'imposition de cette fortune demeure régie par les dispositions cantonales . . .
[4]) AF.: Les actes et documents directement destinés . . .
[5]) AF.: qu'ils soient dressés par lui...
[6]) AF.: Le CF. tranche . . .

d'administration de l'établissement d'assurance[1]) ;	
elle fournit des subventions équitables[2]) aux institutions de premiers secours aux blessés, aux[3]) collections et aux enquêtes concernant les mesures préventives d'accidents.	=
Art. 8. La Confédération paie le quart de la prime totale d'assurance obligatoire. En outre, la décision par laquelle le CF. étendrait le service de l'établissement à l'assurance volontaire (art. 21, lettre a) pourrait mettre à la charge de la Confédération le quart au maximum de la prime des assurés volontaires de nationalité suisse.	Art. 224. La Confédération paie le cinquième de la prime totale des assurés obligés (art. 237) et des assurés volontaires (art. 239). En étendant le service de l'établissement en vertu de l'art. 240, l'AF. peut, pour un temps déterminé ou indéterminé, mettre à la charge de la Confédération le cinquième au maximum de la prime des assurés de nationalité suisse visés par cette extension.
Art. 9. La Confédération bonifie à la fin de chaque année aux caisses publiques ou inscrites d'assurance contre les maladies, pour leur concours au service de l'assurance contre les accidents, une part équitable de leurs frais d'administration.	Art. 225. La Confédération paie après chaque année aux caisses publiques ou inscrites d'assurance contre les maladies, à raison de leur concours au service de l'assurance contre les accidents, un subside à leurs frais d'administration.
Art. 10. L'AF. vote chaque année les crédits nécessaires à l'exécution des art. 7 à 9. Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail sur le mode de fixation et de paiement des contributions fédérales. Il lui appartient de répartir les crédits votés par l'assemblée fédérale.	Art. 226. L'AF. vote annuellement les crédits nécessaires à l'exécution des art. 223, 224 et 225. Le CF. fixe le mode de calcul et de paiement des contributions de la Confédération, et en détermine sans appel le montant dans chaque cas particulier.
Art. 11. Avec l'autorisation de la Confédération, l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents peut:	Cf. art. 217, al. 3.

[1]) AF.: de l'établissement . . .
[2]) AF.: des subventions aux . . .
[3]) AF.: ainsi qu'aux collections et enquêtes touchant . . .

a. fonder ou exploiter des hôpitaux, des établissements de santé ou des pharmacies ;
b. s'intéresser à la fondation ou à l'exploitation d'hôpitaux, d'établissements de santé ou de pharmacies ;
c. se procurer du matériel sanitaire, des médicaments et des appareils orthopédiques.

C. Organes de l'établissement.

Art. 12. L'établissement fédéral d'assurance contre les accidents est géré par l'office fédéral des assurances[1]).

Cet office exerce sa gestion directement ou par l'intermédiaire des autorités administratives d'arrondissements ; il use du concours des caisses publiques ou inscrites d'assurance contre les maladies, conformément à la présente loi.

Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail concernant les attributions de l'office fédéral des assurances et des autorités administratives d'arrondissements, à l'égard de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents (art. 161 et 174 de la loi sur l'assurance contre les maladies).

[1]) Cf. art. 172.

C. Organes de l'établissement.

I. L'office fédéral des assurances.

Art. 227. L'office fédéral des assurances comprend un directeur, deux ou trois sous-directeurs et les employés nécessaires.

Le directeur, les sous-directeurs et les employés, à l'exception de ceux dont l'engagement n'est que passager, sont fonctionnaires fédéraux et nommés par le CF.

Les limites de traitements sont fixées par l'AF. dans le budget annuel, pour les cinq premières années, et pour la suite par une loi spéciale ; jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, la fixation a lieu par voie budgétaire.

Art. 228. L'office gère l'établissement fédéral.

Il exerce sa gestion directement ou par l'intermédiaire des inspectorats fédéraux des assurances ; il dispose du concours des caisses publiques ou inscrites d'assurance contre les maladies, conformément à la présente loi.

L'office exerce en outre, en matière d'assurance contre les maladies et d'assurance militaire, les attributions que lui confère la présente loi.

Cf. LF. sur l'assurance contre les maladies, art. 175.

Art. 229. L'office est sous la surveillance du CF.; il adresse chaque année à cette autorité un rapport sur la gestion et la situation de l'établissement, ainsi que sur sa propre activité en matière d'assurance contre les maladies et d'assurance militaire.

Les comptes annuels de l'établissement sont établis conformément à l'art. 306.

L'office préavise sur toutes décisions ou élections, sauf celle de son directeur, qui appartiennent au CF. en matière d'assurance contre les accidents.

Cf. LF. sur l'assurance contre les maladies, art. 10, 154.

II. Les inspectorats fédéraux des assurances.

Art. 230. Le territoire de la Confédération suisse est, quant à l'assurance contre les accidents, divisé en districts fédéraux d'inspection.

Dans chaque district fonctionne un inspectorat fédéral des assurances, comprenant un inspecteur et les employés nécessaires.

L'inspectorat a son siège dans la localité principale du district.

Le CF. délimite les districts d'inspection et fixe leurs noms.

L'art. 227, alinéas 2 et 3, est applicable aux inspectorats des assurances.

Art. 231. Les inspectorats sont, dans les districts d'inspection, les organes exécutifs de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents; l'office fédéral peut également user de leur concours pour l'exercice de ses attributions en matière d'assurance contre les maladies ou d'assurance militaire.

Les inspectorats sont sous la surveillance directe de l'office des assurances et, par l'intermédiaire de celui-ci, sous la surveillance du CF.

III. Le conseil des assurances.

Art. 13. L'office fédéral des assurances est assisté d'un conseil des assurances.

Ce dernier comprend le directeur et les directeurs-adjoints de l'office fédéral des assurances, ainsi que six à seize autres membres nommés par le Conseil fédéral après son renouvellement intégral et pour une période de trois ans ; trois au moins de ces membres doivent être choisis parmi les employeurs tenus à contributions, et trois au moins parmi les personnes assurées auprès de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents.

Cf. art. 16, al. 2.

Art. 232. =

Celui-ci comprend neuf à quinze membres, dont au moins trois doivent être des employeurs tenus à contributions, et au moins trois des assurés obligés.

Le CF. fixe le nombre des membres, qu'il nomme pour trois ans après son propre renouvellement intégral; il peut en tout temps augmenter ce nombre, à concurrence de quinze. Il désigne le président et le vice-président du conseil.

Le directeur et les sous-directeurs de l'office fédéral des assurances ont voix consultative dans le conseil.

Art. 14. Les membres du conseil des assurances nommés par le CF. en vertu de l'article précédent ne sont pas réputés fonctionnaires; toutefois, les dispositions de la loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, du 9 décembre 1850, et spécialement les art. 37 et suivants de cette loi, de même que les dispositions du code pénal fédéral, du 4 février 1853, et spécialement les art. 53 et suivants de ce code, sont applicables à ces membres.

Art. 233. Le président, le vice-président et les membres du conseil ne sont pas réputés fonctionnaires, mais néanmoins soumis à la loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, du 9 décembre 1850, et spécialement aux art. 37 et suivants de cette loi, de même qu'au code pénal fédéral du 4 février 1853, et spécialement aux art. 53 et suivants de ce code.

Art. 15. Le conseil des assurances discute les affaires importantes qui intéressent l'établissement fédéral; il fait à leur sujet des propositions à l'autorité compétente.

Les délibérations du conseil portent en particulier :

a. sur les ordonnances du CF., prévues par la présente loi;
b. sur le tableau des risques;
c. sur les prescriptions et défenses générales touchant la prévention des accidents;
d. sur le tarif de couverture des rentes;
e. sur les rapports et comptes annuels;
f. sur les versements aux fonds de réserve et sur les prélèvements à opérer sur ces fonds.

Le conseil peut aussi être consulté sur des questions concernant l'assurance contre les maladies.

Art. 16. Le CF. déterminera, par voie d'ordonnance, le mode de délibération du conseil, le nombre de ses membres et le montant de l'indemnité qui sera payée à ces derniers.

Le Conseil fédéral peut en tout temps augmenter le nombre des membres, dans les limites fixées par la présente loi.

Art. 17. L'office fédéral des assurances est également soumis à la surveillance du CF. (art. 175 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies) en ce qui concerne les attributions que la présente loi lui reconnaît.

Art. 234. Le conseil des assurances délibère et soumet ses propositions à l'autorité compétente, sur des objets importants touchant l'établissement fédéral.

Tels sont notamment :

a. les ordonnances du CF. prévues sous le présent titre;
b. le tableau des risques;
c. les prescriptions et défenses générales, pour la prévention des accidents;
d. le tableau de couverture des rentes;
e. les rapports et comptes annuels;
f. les versements aux fonds de réserve et les prélèvements sur ces fonds.

Le conseil statue sur les recours en matière de classement des assurés (art. 290).

Telles des attributions établies aux alinéas 1 à 3 ci-dessus peuvent être déléguées à une ou plusieurs sections du conseil.

Le conseil peut aussi être consulté en matière d'assurance contre les maladies.

IV. Dispositions communes.

Art. 235. Le CF. règle ce qui concerne les organes de l'établissement et notamment :

a. l'organisation de l'office fédéral des assurances, le nombre des sous-directeurs et des employés permanents, ainsi que le montant de chaque traitement dans les limites établies conformément à l'art. 227, alinéa 3;
b. l'organisation des inspectorats fédéraux des assurances et leurs rapports avec l'office fédéral, le nombre des employés permanents des inspectorats, ainsi que le mon-

Les ordonnances et les décisions de l'office des assurances, concernant l'assurance contre les accidents, ne peuvent être l'objet de recours au CF. que dans les cas spécialement prévus par la présente loi. Tout recours au CF. doit être déposé par écrit dans les dix jours dès la communication de la décision qui lui donne lieu ; à ce défaut, le CF. peut considérer le recours comme non-avenu.

Les ordonnances, décisions et prononcés du CF., rendus en vertu de la présente loi, ne peuvent donner lieu à un recours à l'AF.

tant de chaque traitement dans les limites fixées conformément aux art. 227, alinéa 3, et 230, alinéa 5 ;

c. le mode de délibération et de votation du conseil des assurances, le mode de nomination de sections chargées d'attributions spéciales, ainsi que le montant de l'indemnité due aux président, vice-président et membres du conseil.

D. Associations professionnelles.

Art. 18. Les associations qui réunissent des personnes appartenant aux mêmes professions ou à des professions semblables, et qui poursuivent un but économique intéressant ces professions, ont, sur leur demande, le droit de prendre part à l'administration de l'établissement fédéral d'assurance. Les domaines dans lesquels peut s'exercer leur collaboration sont en particulier :

a. la constatation des sinistres ;
b. la prévention des accidents ;
c. la fixation et la revision du tableau des risques, ainsi que le classement des assurés.

Par voie d'ordonnance ou dans chaque cas particulier, le CF. déterminera les objets sur lesquels les associations corporatives exerceront leur activité ; il fixera le mode de cette collaboration.

D. Associations professionnelles.

Art. 236. Les associations de personnes appartenant à une même profession ou à des professions similaires, qui poursuivent un but économique intéressant ces professions et qui s'étendent à un territoire considérable, peuvent être sur leur demande appelées à concourir à l'administration de l'établissement, notamment en matière de :

a. constatation des accidents ;
b. prévention des accidents.

Le CF. détermine, sous réserve d'approbation par l'AF., les objets et le mode du concours des associations, en veillant à ce que les employeurs et les ouvriers y aient une part égale.

E. Etendue de l'assurance.

Art. 19. Toute personne tenue[1]) à l'assurance contre les maladies en vertu des art. 1, 6 ou 7 de la

E. Etendue de l'assurance.

Art. 237. ==

[1]) AF.: soumise à . . .

loi fédérale du . . . . . ,[1]) est également assurée auprès de l'établissement fédéral, contre les conséquences économiques des accidents corporels entraînant pour elle la mort, une infirmité permanente ou une maladie de plus de six semaines. Dans ce dernier cas, l'assurance s'applique exclusivement[2]) aux journées de maladie postérieures à l'échéance des six semaines.

Art. 20. Pour toute personne visée à l'article précédent, l'assurance dont elle bénéficie en vertu de la présente loi s'établit et s'éteint en même temps que son assurance obligatoire contre les maladies.

L'assurance s'étend à tout accident entraînant l'une des conséquences prévues à l'art. 19, et dont l'assuré est victime.

Pour tout accident survenu sur territoire suisse dans le délai de quatre semaines à partir du jour de sa sortie, tout ancien assuré obligé conserve ses droits aux indemnités, sous déduction de ce que peut devoir lui fournir un autre établissement d'assurance, pour le même sinistre.

Art. 238. Pour toute personne visée à l'article précédent, son assurance obligée contre les accidents prend cours ou cesse en même temps que son assurance obligée contre les maladies.

L'assurance s'applique à tout accident du genre indiqué à l'art. 237, durant le temps prévu à l'alinéa précédent.

La prolongation du bénéfice de l'assurance, telle qu'elle est statuée à l'art. 29, ne fonde toutefois aucun droit à l'égard de l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents.

Art. 239. Tout employeur a droit d'être assuré par l'établissement fédéral, aux mêmes conditions qu'un membre obligé d'une caisse publique d'assurance contre les maladies, aussi longtemps qu'il est :

a. tenu de payer des primes en vertu de l'art. 297, lettre *a*, et

b. membre volontaire à assurance entière d'une caisse publique, ou membre d'une caisse inscrite A ou B avec droits aux prestations prévues à l'article 190.

---

[1]) AF.: des art. 1, 2, 4, 6 ou 7 est également . . .

[2]) AF.: s'applique seulement aux jours qui suivent les six premières semaines.

Le CF. règle la prise de cours et la cessation des assurances de ce genre.

Art. 21. Avec l'autorisation de la Confédération. l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents peut :

a. étendre le service de l'établissement à l'assurance volontaire de personnes domiciliées en Suisse et non tenues à l'assurance, en garantissant à ces assurés volontaires des prestations supérieures, égales ou inférieures à celles fixées par les articles qui suivent; autoriser les personnes tenues à l'assurance à se faire garantir par l'établissement. à titre d'assurés volontaires, telles augmentations des prestations fixées par les articles qui suivent;

b. conclure, pour tels risques déterminés ou pour telles catégories de risques, un ou plusieurs contrats de réassurance.

Art. 240. L'AF. peut étendre le service de l'établissement à l'assurance volontaire de personnes résidant en Suisse et non soumises ou admises à l'assurance en vertu du présent titre, en garantissant à ces assurés des prestations supérieures, égales ou inférieures à celles fixées ci-après; elle peut autoriser les personnes soumises ou admises à l'assurance en vertu du présent titre, à se faire garantir par l'établissement telles augmentations des prestations fixées ci-après.

Art. 241. Avec l'assentiment du CF. l'établissement peut céder en réassurance tels risques ou catégories de risques.

F. Procédure à suivre en cas d'accident.

Art. 22. Au cas où un assuré est victime d'un accident entraînant ou devant vraisemblablement entraîner une infirmité permanente ou une maladie, il doit immédiatement en faire parvenir la nouvelle à son employeur, au représentant de celui-ci ou à la caisse d'assurance contre les maladies auprès de laquelle il satisfait à son obligation à l'assurance.

Art. 23. De même, tout employeur ou tout représentant de ce dernier, apprenant qu'un assuré obligé qu'il occupe a subi un accident mortel ou d'une des espèces prévues au précédent article, doit immédiatement en faire parvenir la nouvelle à la caisse d'assurance

F. Mode de procéder en cas d'accident.

Art. 242. Tout assuré atteint d'un accident qui entraîne ou entraînera probablement une infirmité permanente ou une maladie, doit en informer immédiatement son employeur, le représentant de celui-ci, la caisse intéressée d'assurance contre les maladies ou, pour cette caisse, la police cantonale ou locale (art. 46, alinéa 4).

Tout employeur doit, quand lui-même ou son représentant apprend qu'un assuré occupé par lui a subi un accident qui a entraîné ou entraînera probablement la mort, une infirmité permanente ou une maladie, en informer immédiatement la caisse intéressée d'assurance contre les maladies.

contre les maladies auprès de laquelle le lésé satisfait à son obligation à l'assurance.

Art. 24. Tout retard ou omission inexcusable dans l'accomplissement des obligations imposées par les art. 22 et 23 entraîne des mesures de police et la privation totale ou partielle de l'indemnité de chômage afférente aux jours antérieurs à l'avis. En outre, l'assuré et l'employeur fautifs répondent solidairement, vis-à-vis de la caisse d'assurance contre les maladies et de l'établissement d'assurance contre les accidents, du dommage qu'entraîne ce retard ou cette omission. L'on ne peut toutefois imputer le montant du dommage sur celui des prestations ultérieures de la caisse. L'employeur répond des fautes de ses représentants.

Il appartient aux autorités suivantes de prononcer la déchéance des prestations de l'assurance et l'obligation de réparer le dommage, de même que de fixer la mesure de cette déchéance et le montant de cette obligation :

a. pour les six premières semaines, à la direction de la caisse publique ou à la caisse inscrite d'assurance contre les maladies, dont l'assuré est membre; en cas de contestation, au tribunal reconnu compétent par les art. 164 et 184, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies;

b. pour les semaines suivantes, à l'office fédéral des assurances; en cas de contestation, au tribunal des assurances.

Art. 243. Tout défaut de donner en temps utile les avis prévus à l'article précédent entraîne en cas de faute une peine disciplinaire, et la privation totale ou partielle de l'indemnité de chômage pour l'intervalle. En outre, les contrevenants répondent solidairement, à l'égard de la caisse et de l'établissement, du dommage causé par le défaut d'avis; le montant de ce dommage ne peut être imputé sur celui des prestations ultérieures de la caisse, mais bien sur le montant des prestations ultérieures de l'établissement.

La privation ou la responsabilité, de même que leur mesure, sont statuées :

a. pour les six premières semaines, par la direction de la caisse publique ou par la caisse inscrite et, en cas de contestation, par le tribunal compétent en vertu des art. 182 ou 205;

b. pour les semaines suivantes, par l'office fédéral des assurances et, en cas de contestation, par le tribunal des assurances.

L'art. 250 demeure réservé.

Art. 25. Aussitôt qu'elle apprend qu'un de ses membres tenus à l'as-

Art. 244. La direction de toute caisse publique, ou toute caisse

surance a subi un accident d'une des espèces prévues aux art. 22 et 23, la direction de la caisse publique ou la caisse inscrite doit en aviser l'autorité administrative d'arrondissement dont elle relève. La direction de toute caisse d'entreprise soumise à la surveillance directe de l'office des assurances doit aviser l'autorité d'arrondissement qui représente le dit office (art. 132 de la loi sur l'assurance contre les maladies) ou bien l'autorité administrative d'arrondissement la plus voisine du lieu de l'accident.

Tout retard ou omission inexcusable dans l'accomplissement des obligations imposées par le présent article entraîne des mesures de police.

En outre, la caisse fautive répond, vis-à-vis de l'établissement d'assurance contre les accidents, du dommage causé par ce retard ou cette omission.

Art. 26. Aussitôt qu'elle est avisée de l'accident, la direction de la caisse publique ou la caisse inscrite d'assurance contre les maladies prend les mesures nécessaires à la vérification du sinistre, de ses circonstances, de ses causes et des suites qu'il a entraînées; elle communique le résultat de son enquête à l'autorité administrative d'arrondissement. Cette dernière, de même que l'office fédéral des assurances, peuvent charger la caisse d'assurance contre les maladies d'un complément d'enquête ou l'entreprendre eux-mêmes.

Les frais causés par l'enquête ou par son complément, de même qu'une indemnité équitable en faveur du ou des représentants de la caisse d'assurance contre les maladies, sont supportés ou rem-

inscrite, apprenant qu'un de ses membres soumis à l'assurance a subi un des accidents visés à l'art. 242, doit en informer immédiatement l'inspectorat fédéral dont la caisse relève.

Tout défaut d'informer l'inspectorat en temps utile entraîne en cas de faute une peine disciplinaire.

La caisse répond en outre, vis à-vis de l'établissement, du dommage causé par le défaut d'avis.

Art. 245. Sitôt qu'elle est informée, la direction de la caisse publique ou la caisse inscrite fait constater l'accident, ses circonstances, ses causes et ses effets; elle communique le résultat de son enquête à l'inspectorat fédéral. L'établissement peut instruire une enquête complémentaire ou en charger la caisse d'assurance contre les maladies.

L'enquête doit s'étendre aux frais importants dont la constatation est demandée par le lésé ou sa famille.

Les frais d'enquête, y compris une indemnité équitable au représentant de la caisse, sont supportés ou remboursés par l'établissement et rentrent dans ses frais d'administration.

boursés par l'établissement d'assurance contre les accidents et rentrent dans ses frais d'administration.

Une ordonnance du CF. déterminera les dispositions de détail concernant la nature et la forme des enquêtes; elle établira un tarif pour les indemnités dues aux représentants des caisses et, le cas échéant, à d'autres personnes participant aux enquêtes.

Dans chaque cas particulier, il appartient à l'office fédéral des assurances de fixer définitivement le montant des frais et des indemnités.

Le CF. fixe la nature et la forme des enquêtes, en tenant compte de l'art. 236, lettre *a*; il établit un tarif d'indemnités pour les représentants des caisses et, cas échéant, pour d'autres personnes qui participent aux enquêtes.

Le montant des frais et des indemnités est fixé dans chaque cas particulier par l'inspectorat compétent, qui doit, sur demande d'un intéressé ou de l'office fédéral, soumettre à cet office sa décision pour prononcé définitif.

G. Prestations de l'établissement.

Art. 27. Les prestations de l'établissement d'assurance contre les accidents[1]) consistent en :

a. soins médicaux et indemnités[2]) de chômage;

b. rentes d'invalidité;

c. indemnités funéraires et rentes aux parents survivants d'un assuré.[3])

G. Prestations de l'établissement.

Art. 246. =

=

=

=

a. Soins médicaux et indemnités de chômage.

Art. 28. Tout assuré atteint d'une lésion corporelle a droit aux soins médicaux et à l'indemnité de chômage, dès l'échéance de la sixième semaine à partir du jour où a débuté la maladie entraînée par sa lésion et pour la durée de l'incapacité de travail causée par cette maladie.

1. Soins médicaux et indemnité de chômage.

Art. 247. =

---

[1]) AF.: de l'établissement consistant . . .

[2]) AF.: indemnité

[3]) AF.: indemnité funéraire et rentes de survivants.

Les soins médicaux et l'indemnité de chômage sont ceux prévus par les art. 49 et 50 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies. Les dispositions des art. 47, 52 à 52 *ter*. 53, alinéas 1 à 4, 54, 55, 56, 62 et 65 de la loi précitée demeurent applicables, pour autant qu'elles ne sont pas contraires à celles des art. 29 à 32 qui suivent.

Les soins médicaux et l'indemnité de chômage doivent correspondre à ceux que, pour les six premières semaines, les art. 53 à 55 mettaient ou auraient mis à la charge de la caisse publique dont l'assuré est membre ou dont il relève en principe.

Art. 29. Après l'échéance de la sixième semaine d'incapacité de travail, la caisse d'assurance contre les maladies dont le lésé est membre reste chargée du service des prestations et de la surveillance, conformément aux art. 47 à 50, 52 à 52 *ter*, 53, alinéas 1 à 4, 54 à 56, 63, alinéa 3, et 65 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

Toutefois, dans les cas ci-après et pour autant qu'il s'agit de la période de maladie ultérieure à l'échéance de la sixième semaine, la caisse d'assurance contre les maladies doit aviser l'autorité administrative d'arrondissement, qui décide après avoir, le cas échéant, demandé ses instructions à l'office fédéral des assurances :

en matière de privation partielle ou totale des prestations de l'assurance, aux dépens de l'assuré ou d'un tiers ;

en matière d'application des art. 52, 52 *bis*, alinéa 1, 53, alinéas 1 à 4, 56, alinéa 1, 63, alinéa 3, ou 65 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies ;

en cas de contestation entre la caisse et une personne qui élève des prétentions contre elle.

Le demandeur peut recourir contre la décision de l'autorité administrative d'arrondissement, prise en vertu du présent article.

Art. 248. A l'expiration de la sixième semaine de maladie, la caisse d'assurance contre les maladies reste chargée du malade et des prestations ; les dispositions du titre premier de la présente loi sont applicables par analogie.

Toutefois, pour le temps qui suit l'expiration de la sixième semaine, la caisse doit provoquer une décision de l'établissement fédéral, s'il s'agit :

a. de privation totale ou partielle des prestations de l'assurance, aux dépens de l'assuré ou d'un tiers ;

b. d'application des art. 51, 52, 54, alinéa 3, 58, alinéa 2, 62, alinéas 1 à 4, 65, alinéa 1, ou 75 ;

c. d'une contestation avec la caisse, touchant le droit à des prestations.

Il peut y avoir recours au tribunal des assurances contre la décision de l'établissement.

Pour la période qui s'écoule dès l'échéance des six premières semaines de maladie, il appartient à l'office fédéral des assurances de prendre les mesures de police prévues à l'art. 47, alinéa 4, de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

Les médecins d'arrondissements et les médecins commis par l'office des assurances sont au bénéfice de l'alinéa 3 de l'article précité.

Art. 30. Dans les cas prévus aux art. 47, alinéa 4, 52 et 53, alinéa 4, de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies, la rente servie à l'assuré ou à ses parents survivants peut également être réduite, jusqu'à concurrence de moitié.

En cas de contestation, le TF. détermine le montant de la rente, fixé d'abord par l'office fédéral des assurances.

Art. 31. L'établissement d'assurance contre les accidents a en tout temps le droit de se charger, dès la date qu'il détermine, des obligations incombant à une caisse d'assurance contre les maladies à l'égard de telle personne assurée contre les maladies et contre les accidents; les attributions de la caisse, soit de sa direction, passent alors à l'établissement d'assurance contre les accidents, spécialement en ce qui concerne le malade.

Lorsque l'établissement d'assurance contre les accidents a fait usage de la faculté prévue à l'alinéa précédent, les compétences attribuées par la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies au tribunal arbitral d'arrondissement passent au tribunal fédéral.

Pour le temps qui suit l'expiration de la sixième semaine, les peines disciplinaires sont prononcées par l'office fédéral (art. 319).

Les médecins délégués par l'établissement fédéral sont au bénéfice de l'art. 50, alinéa 3.

Art. 249. Dans les cas prévus aux articles 50, alinéa 4, 52, 57, 62, alinéa 4, ou 243, la rente de l'assuré ou des survivants peut, au moment de sa constitution, être réduite à concurrence de moitié.

Art. 250. L'établissement fédéral peut se charger en tout temps, dès la date qu'il fixe, des obligations incombant à une caisse d'assurance contre les maladies, pour une personne malade ensuite d'accident et assurée contre les accidents et les maladies; les attributions de la caisse ou de sa direction, spécialement à l'égard du malade, passent alors à l'établissement.

Pour le temps qui suit la date fixée par l'établissement, les peines disciplinaires sont prononcées par l'office fédéral et les compétences attribuées à un tribunal arbitral par le titre premier de la présente loi passent au tribunal des assurances; il en est de même des compétences attribuées aux tribunaux ordinaires par l'article 205.

Art. 32. L'établissement d'assurance contre les accidents rembourse aux caisses d'assurance contre les maladies le coût des prestations que ces caisses ont fournies en application de l'art. 29, alinéa 1.

Par contre, en cas d'usage de la faculté prévue à l'article précédent, la caisse d'assurance contre les maladies rembourse à l'établissement le coût des prestations afférentes aux six premières semaines de maladie, pour autant que ces prestations n'incombent pas à l'établissement d'assurance contre les accidents, en vertu de la présente loi. La caisse d'assurance contre les maladies n'est toutefois pas tenue de rembourser davantage que ce qu'elle aurait dû dépenser elle-même si l'établissement d'assurance contre les accidents n'avait pas fait usage de la faculté prévue à l'article précédent.

Il appartient au TF. de trancher les contestations auxquelles donne lieu l'application du présent article.

Art. 251. L'établissement fédéral rembourse à toute caisse d'assurance contre les maladies le coût des prestations que cette caisse a fournies et qui incombent à l'établissement en vertu de la présente loi.

Par contre, si l'établissement se charge d'un malade, la caisse lui rembourse le coût des prestations afférentes aux six premières semaines de maladie, en tant que ces prestations n'incombent pas à l'établissement en vertu de la présente loi. La caisse n'est toutefois pas tenue de rembourser plus qu'elle n'aurait dû dépenser elle-même si l'établissement ne s'était pas chargé du malade.

b. Rentes d'invalidité.

Art. 33. Au cas où l'accident entraîne une infirmité permanente, le lésé a droit à une rente viagère annuelle d'invalidité; cette rente est égale aux deux tiers de la part dont a été diminué le salaire annuel du lésé.

Le salaire annuel est déterminé, conformément aux art. 78 et 79 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies, d'après le dernier salaire gagné par le lésé avant l'accident.

Si l'on constate plus tard que le dommage est notablement supérieur ou inférieur à l'estimation faite au moment de la constitution

II. Rente d'invalidité.

Art. 252. Si l'accident entraîne une infirmité permanente, le lésé a droit pour l'avenir à une rente d'invalidité.

Cette rente est viagère ou temporaire. Si l'infirmité existe encore à l'expiration du temps prévu pour une rente temporaire, une nouvelle rente, viagère ou exceptionnellement temporaire, est constituée pour l'avenir.

Art. 253. La rente est de 60 % de la moins-value de gain annuel (art. 254) que subira probablement le lésé ensuite de la diminution de sa capacité de travail.

de la rente, cette dernière est augmentée ou réduite pour l'avenir; toutefois, la rente augmentée ne peut excéder les deux tiers du salaire annuel qui a servi de base à la détermination première de la rente.

Si, au jour de l'accident, le lésé n'avait pas atteint vingt-deux ans révolus, sa rente est calculée, dès le commencement du mois qui suit la date où il atteint cet âge, d'après la classe de salaires à laquelle il appartiendrait vraisemblablement à cette date, s'il n'avait pas subi de lésion.

Cette détermination nouvelle de la rente est réputée détermination première, au sens de l'alinéa 3 du présent article.

Si le lésé est totalement infirme et en même temps indigent, la rente peut être majorée, pour un temps déterminé ou indéterminé, à concurrence de 100 % du gain annuel.

L'AF. peut élever le taux des rentes d'invalidité à 66 $^2/_3$ %; elle fixe la date d'entrée en vigueur de cette majoration et, cas échéant, la mesure de son application aux accidents antérieurs, en modifiant, s'il y a lieu, l'alinéa 2 du présent article et l'alinéa 1 de l'art. 90.

Toute décision prise en vertu de l'alinéa précédent peut être en tout temps rapportée par l'AF.; celle-ci fixe la date d'entrée en vigueur de sa nouvelle décision, et, cas échéant, la mesure de son application aux accidents antérieurs.

Art. 254. Le montant de la rente (art. 253, alinéas 1 et 3) est fixé comme suit :

a. Le gain annuel est réputé égal à trois cents fois le maximum de la classe de salaires (art. 90) de l'assuré;

b. la rente pour incapacité totale de travail égale 60 ou 66 $^2/_3$ % du gain annuel ainsi fixé, selon qu'il y a lieu d'appliquer l'alinéa 1 ou l'alinéa 3 de l'art. 253. Si l'incapacité de travail n'est que partielle, le taux de la rente subit une réduction proportionnelle.

Pour une rente avec taux majoré en application de l'alinéa 2 de l'art. 253, le gain annuel est également fixé comme il est dit sous lettre a.

Art. 255. Si la gravité de l'infirmité vient à se révéler comme notablement différente de celle reconnue jusqu'alors, la rente est pour l'avenir augmentée, réduite

ou supprimée; la rente nouvellement fixée reste basée sur le gain annuel admis lors de la fixation initiale (art. 254, lettre a). Une rente augmentée ne peut excéder le montant d'une rente pour incapacité totale (art. 254, lettre b). Les dispositions touchant les rentes majorées (art. 253, alinéas 2 et 3, et 254, alinéa 2) demeurent réservées.

Une nouvelle fixation de la rente, telle que la prévoit l'alinéa précédent, peut avoir lieu en tout temps pour toute rente viagère ou temporaire (art. 252, alinéa 2).

Art. 256. Le lésé qui, au temps de l'accident, ne gagnait pas encore le salaire normal d'un adulte a droit, dès l'époque où il aurait probablement atteint ce salaire s'il n'avait pas subi d'accident, à une rente calculée d'après le maximum de la classe à laquelle appartient ce salaire; celui-ci ne saurait toutefois excéder le salaire normal d'une personne de vingt-cinq ans.

Cette nouvelle fixation de la rente est réputée fixation initiale au sens de l'art. 255, alinéa 1.

Art. 257. La rente ne court pas durant le temps où son titulaire réside à l'étranger autrement que pour y faire une cure.

Les art. 269 et 399 demeurent réservés.

c. Rapports des rentes d'invalidité avec les autres prestations de l'établissement.

Art. 34. Nul ne peut, du fait d'un seul et même accident, percevoir pour la même période des prestations fournies par l'assurance contre les maladies ou résultant de l'article 28 de la présente loi, en même temps qu'une rente d'invalidité.

III. Rapports entre la rente d'invalidité et d'autres prétentions de l'assuré.

Art. 258. Nul n'a droit, pour le même temps et du fait d'un même accident, à des prestations fournies en vertu de l'assurance contre les maladies ou de l'art. 247, et à une rente d'invalidité.

Si la même cause fonde deux prétentions qui s'excluent en vertu de l'alinéa précédent, l'assuré conserve en cas de doute la prétention qui lui est le plus favorable.

Au cas où un assuré malade est victime d'un accident ou lorsque, malade ensuite d'accident, un assuré est atteint d'une maladie qui n'est pas l'effet de l'accident, la charge des indemnités est équitablement répartie entre la caisse d'assurance contre les maladies et l'établissement d'assurance contre les accidents. S'il s'agit d'une assurée en couches, l'art. 63, alinéa 2, de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies est applicable.

Au cas où un lésé bénéficiaire d'une rente d'invalidité est atteint d'un nouvel accident créant en sa faveur un droit à une rente vis-à-vis de l'établissement d'assurance contre les accidents, les deux rentes sont réunies en un seul montant qui ne peut excéder les deux tiers du salaire que l'assuré, s'il n'avait pas subi de lésions, gagnerait vraisemblablement au temps du dernier accident. Si, au jour de cet accident, le lésé n'a pas atteint vingt-deux ans révolus, on applique par analogie la disposition de l'article 33, alinéa 4.

Le fait qu'un assuré qui tombe malade bénéficie déjà d'une rente d'invalidité est sans préjudice au montant des prestations qui incombent pour cette maladie à la caisse d'assurance contre les maladies.

Si un même accident fonde deux prétentions qui s'excluent en vertu de l'alinéa précédent, l'assuré conserve celle qui lui est le plus favorable.

Art. 259. Si un assuré malade subit un accident, ou s'il survient à un assuré malade ensuite d'accident une maladie qui n'est pas l'effet de l'accident ou de la maladie consécutive à l'accident, la charge des prestations est équitablement répartie entre la caisse d'assurance contre les maladies et l'établissement fédéral. En ce qui touche les femmes en couches, il y a lieu d'appliquer l'art. 73, alinéa 1.

Art. 260. Si le titulaire d'une rente d'invalidité de l'établissement fédéral subit un nouvel accident, pour lequel il est assuré par une caisse publique ou inscrite et par l'établissement, il y a lieu d'appliquer les dispositions suivantes :

a. L'indemnité de chômage, pour compte de la caisse d'assurance contre les maladies ou de l'établissement fédéral, ne peut être réduite à raison du droit à une rente d'invalidité.
b. Le droit nouveau à une rente est joint au droit antérieur, par majoration de ce dernier ; la rente nouvelle ainsi constituée ne peut toutefois excéder la rente maximum de la classe de salaires à laquelle le lésé aurait probablement appartenu au temps du nouvel accident, s'il n'avait pas subi d'accident antérieur. Quant au reste, les art. 252 à 257 sont applicables par analogie à la rente nouvelle.

Art. 261. S'il survient, au titulaire d'une rente d'invalidité de l'établissement fédéral, une maladie

d. Indemnités funéraires et rentes aux parents survivants.

Art. 35. Au cas où le lésé succombe à l'accident, les indemnités ci-dessous sont substituées pour la suite aux prestations prévues par les art. 28 et 33 :

a. L'établissement d'assurance contre les accidents supporte, à la décharge de la caisse d'assurance contre les maladies, les frais funéraires prévus à l'art. 64 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

b. Dès et y compris le jour qui suit celui du décès, les parents survivants de l'assuré ont droit à des rentes annuelles représentatives d'une fraction du salaire annuel du défunt (art. 33), savoir :

1° la veuve, jusqu'à sa mort ou à son nouveau mariage, trente pour cent ;

2° le veuf, jusqu'à son nouveau mariage et en tant qu'il est atteint d'une incapacité permanente de travail, vingt pour cent ; l'incapacité permanente de travail du veuf, née plus de cinq années après

pour laquelle il a droit à une indemnité de chômage de la part d'une caisse publique ou inscrite, cette indemnité ne peut être réduite à raison du droit à une rente d'invalidité.

IV. Indemnité funéraire et rentes de survivants.

Art. 262. Si le lésé succombe à l'accident, les prestations antérieures sont remplacées pour l'avenir par :

a. l'indemnité funéraire ;
b. les rentes de survivants.

a. Indemnité funéraire.

Art. 263. Si le décès survient durant les six premières semaines, l'établissement rembourse à la caisse l'indemnité funéraire qu'elle a payée en vertu de l'art. 74.

Si le décès survient après les six premières semaines ou après que l'établissement s'est chargé de l'assuré, l'établissement paie directement ou par l'intermédiaire de la caisse une indemnité funéraire de quarante francs, à laquelle l'art. 74, alinéas 2 à 6, est applicable.

b. Rente de survivants.

Art. 264. Tout parent survivant de l'assuré a droit à une rente annuelle qui court dès le lendemain du décès et qui comporte un certain pourcent du gain annuel (art. 254) du défunt, savoir :

1. la veuve, durant sa viduité, $30\,^0/_0$;

2. le veuf atteint d'une incapacité permanente de travail, en tant que celle-ci existe déjà au décès de l'assurée ou survient dans les cinq ans dès ce décès, durant sa viduité, $20\,^0/_0$;

le décès de l'assurée, ne donne pas droit à une rente ;

3° chaque enfant légitime, né ou à naître, jusqu'à ce qu'il ait atteint seize ans révolus, quinze pour cent ; au cas où l'enfant perd par ce décès ou vient postérieurement à perdre le survivant de ses père et mère, la rente est élevée au vingt-cinq pour cent ;

4° les ascendants en ligne directe, en viager, et les frères et sœurs, jusqu'à ce qu'ils aient atteint seize ans révolus, ensemble vingt pour cent à répartir également entre eux tous.

La veuve ou le veuf n'ont pas droit à une rente si leur mariage avec l'assuré a été postérieur à l'accident.

L'art. 33, alinéa 4, est applicable par analogie aux rentes prévues par le présent article.

Cf. art. 37.

Cf. art. 38.

3. chaque enfant légitime, même posthume, jusqu'à l'âge de seize ans révolus, 15 $^0/_0$; si l'enfant perd par ce décès ou plus tard le second de ses père et mère, la rente est portée à 25 $^0/_0$;

4. les ascendants en ligne directe, leur vie durant, et les frères et sœurs jusqu'à l'âge de seize ans révolus, ensemble 20 $^0/_0$ à répartir également entre eux tous.

La veuve ou le veuf n'a droit à une rente que si le mariage ou la publication des promesses de mariage sont antérieurs à l'accident.

N'a pas droit à une rente le conjoint qui, au décès de l'assuré, était divorcé ou séparé de corps d'avec lui en vertu d'un jugement exécutoire.

Les enfants légalement adoptés ou légitimés avant l'accident sont assimilés aux enfants légitimes.

Il en est de même de tout enfant naturel, quant aux droits qui dérivent du décès de sa mère.

Est également assimilé à un enfant légitime, quant aux droits qui dérivent du décès de son père, tout enfant naturel ou conçu sous la foi d'une promesse de mariage, si la paternité du défunt a été établie par un prononcé exécutoire conforme à la législation applicable, ou par une reconnaissance écrite et digne de foi.

L'art. 256 est applicable aux rentes prévues par le présent article.

Art. 36. La totalité des rentes prévues à l'art. 35 ne peut excéder le cinquante pour cent du salaire (art. 33) de l'assuré.

Art. 265. Les rentes prévues à l'art. 264 ne peuvent, au total, excéder le 50 % du gain annuel (art. 254) du défunt.

Cf. al. 4.

Les parents mentionnés sous chiffre 4 de l'art. 35 n'exercent leurs droits que sur le montant dont les rentes des parents visés sous chiffres 1 à 3 restent en totalité inférieures au cinquante pour cent du salaire de l'assuré.

Les rentes des parents visés sous chiffres 1 à 3 précités subissent une réduction proportionnelle au cas où leur totalité dépasserait le cinquante pour cent.

Le total des rentes du conjoint et des enfants est, cas échéant, ramené au 50 % par voie de réduction proportionnelle.

En cas d'extinction d'une rente servie en vertu des chiffres 1 à 3 précités, le montant de cette rente profite d'abord, proportionnellement et dans la limite de leurs droits, aux autres titulaires de rentes prévues sous les mêmes chiffres.

L'extinction de la rente d'un de ces parents (art. 264, chiffres 1 à 3) profite d'abord aux autres, proportionnellement et dans la limite de leurs droits.

Cf. al. 2.

Les parents visés sous chiffre 4 de l'art. 264 n'exercent leurs droits que sur la différence entre le 50 % précité et le total des rentes du conjoint et des enfants.

En cas d'extinction d'une rente servie en vertu du chiffre 4 précité, le montant de cette rente profite par parts égales aux autres titulaires de rentes prévues sous le même chiffre. Toutefois, aucun parent visé sous chiffre 4 ne peut bénéficier d'une rente supérieure à celle servie à un parent visé sous chiffres 1 à 3.

L'extinction de la rente d'un parent visé sous chiffre 4 de l'art. 264 profite en parts égales aux autres parents visés sous le même chiffre ; toutefois, aucun de ces parents ne peut dans le même temps bénéficier d'une rente supérieure à celle d'un parent visé sous chiffres 1 à 3.

Art. 37. N'a pas droit à une rente, l'époux qui, au moment du décès de l'assuré, était divorcé ou judiciairement séparé de corps d'avec lui.

Cf. art. 264, al. 3.

Art. 38. Les enfants légalement adoptés ou légitimés antérieurement à l'accident sont assimilés aux enfants légitimes.

Cf. art. 264, al. 4 et suiv.

De même, tout enfant naturel possède, au décès de sa mère assurée, les droits d'un enfant légitime.

Les mêmes droits appartiennent à l'enfant naturel ou conçu sous la foi d'une promesse de mariage, en cas de mort de son père assuré et si la paternité du défunt a été établie, conformément à la législation applicable, par une décision judiciaire exécutoire ou par une reconnaissance écrite et digne de foi. Le père dont le décès donne ouverture à un droit, en vertu de la disposition qui précède, est réputé survivant des père et mère, au sens de l'art. 35, lettre b, chiffre 3.

Art. 266. En élevant de 60 à 66 $^2/_3$ $^0/_0$ le taux des rentes d'invalidité (art. 253, alinéa 3), l'Assemblée fédérale peut majorer aussi, dans la même proportion, les taux des rentes de survivants.

Art. 267. N'ont pas droit à une rente les survivants qui, au moment de l'accident, étaient de nationalité étrangère et résidaient à l'étranger.

La rente ne court pas durant le temps où son titulaire réside à l'étranger.

Les art. 269 et 399 demeurent réservés.

Au sens des art. 264 et 265, et jusqu'au moment où elle se serait éteinte en vertu de ces mêmes articles, la rente qui fait l'objet d'une déchéance ou d'une suspension en vertu des alinéas 1 ou 2 ci-dessus est réputée maintenue en faveur de l'établissement, et elle profite de l'extinction d'autres rentes.

e. Rachat de rentes.

Art. 39. En cas de nouveau mariage et sans préjudice à ses droits jusqu'à ce jour, la veuve reçoit en

V. Rachat de rentes.

Art. 268. En cas de nouveau mariage et sans préjudice à ses droits jusqu'à ce jour, la veuve

liquidation de sa rente le triple du montant annuel des arrérages de cette dernière. L'extinction des prétentions de la veuve ne profite aux autres titulaires de rentes ou à des bénéficiaires subsidiaires, conformément aux art. 35 et 36, qu'à l'échéance de trois années dès la date du rachat.

reçoit en liquidation de sa rente le triple du montant annuel de cette dernière. Au sens des art. 264 et 265, et durant trois années dès cette liquidation, la rente est réputée maintenue en faveur de l'établissement, et elle profite de l'extinction d'autres rentes.

Art. 40. L'office fédéral des assurances peut racheter en tout temps, nonobstant opposition du titulaire, toute rente (art. 33 et 35) dont le montant annuel est inférieur à cent francs ou dont le titulaire réside à l'étranger.

Dans tous les autres cas, le rachat ne peut avoir lieu qu'exceptionnellement et à la demande du titulaire.

La rente rachetée n'est réputée éteinte, au sens des art. 35 et 36, qu'à la date où l'extinction aurait eu lieu à défaut de rachat.

Toute rente rachetée avec le consentement du titulaire est définitivement liquidée. Le titulaire dont la rente a été rachetée malgré son opposition peut, dans le cas prévu par l'art. 33, alinéa 3, requérir une nouvelle fixation du montant de sa rente ; l'établissement lui sert, le cas échéant, une rente complémentaire au prix de rachat, ou bien il augmente ce dernier.

Art. 269. L'office fédéral peut racheter en tout temps, même contre la volonté du titulaire, toute rente d'invalidité ou de survivant dont le montant annuel est inférieur à cent francs ou dont le titulaire réside à l'étranger.

En tout autre cas, le rachat ne peut avoir lieu que par exception et sur demande du titulaire.

Au sens des art. 264 et 265, et jusqu'au moment où elle se serait éteinte à défaut de rachat, la rente rachetée est réputée maintenue en faveur de l'établissement et elle profite de l'extinction d'autres rentes.

Toute rente rachetée avec le consentement de son titulaire est définitivement liquidée. Le titulaire dont la rente a été rachetée contre sa volonté peut, dans le cas prévu à l'art. 255, demander une nouvelle fixation de sa rente ; l'établissement lui constitue alors, cas échéant, une rente spéciale ou majore le prix de rachat.

f. Fixation et qualités juridiques des rentes.

Art. 41. Dans chaque cas, l'office fédéral des assurances vérifie l'existence du droit à une rente et le montant de cette dernière, d'après les circonstances et notamment d'après les rapports de parenté de

VI. Fixation et nature juridique des rentes.

Art. 270. Dans chaque cas particulier, l'office fédéral statue sur le droit à une rente et fixe le montant de cette dernière, ainsi que la date où elle prendra cours, d'après les rapports de parenté et

l'instant avec l'assuré et avec d'autres compétiteurs ; le même office délivre un titre de rente aux personnes dont il a reconnu les droits et détermine la date à laquelle la rente commence à courir.

Le titre de rente est réputé acte public émanant d'une autorité fédérale.

Chaque fois que des circonstances de nature à influer sur le montant de la rente, en vertu de la présente loi, se produisent ou viennent à être connues, le titre de rente subit les modifications nécessaires.

Art. 42. L'office des assurances[1]) peut repousser toute demande de constitution d'une rente introduite plus d'une année après la date[2]) de l'accident, à moins que[3]) les organes de l'établissement aient[4]) eu connaissance de l'accident avant l'échéance[5]) de ce délai.

Art. 43. Quand le lésé succombe à l'accident, et après avoir vainement employé un autre moyen pour arriver à connaître tous les parents du défunt qui prétendraient à des rentes, l'office des assurances peut publier un avis invitant, sous peine de forclusion, tout prétendant à s'annoncer dans un délai qui ne saurait être inférieur à six mois. Ce délai remplace alors celui prévu à l'art. 42.

Art. 44. Celui qui, de bonne foi, perçoit un arrérage de rente qui lui a été attribué par erreur, en devient propriétaire ; cette somme est portée au débit du bénéficiaire auquel l'arrérage aurait dû être versé.

autres circonstances qui lui sont connues ; après que cette fixation est devenue exécutoire, l'office délivre à l'ayant-droit un titre de rente.

Ce titre est réputé acte public d'une autorité fédérale.

Chaque fois que des faits de nature à influer sur le montant de la rente, en vertu de la présente loi, se produisent ou viennent à être connus, la rente est fixée à nouveau et le titre subit les modifications nécessaires.

Art. 271. =

Art. 272. Si les recherches faites pour connaître tous les parents qui auraient droit à une rente de survivant sont restées vaines, l'office peut publier un avis invitant, sous commination de forclusion, tout ayant-droit à s'annoncer dans un délai qui ne saurait être inférieur à six mois ; ce délai remplace alors celui prévu à l'article précédent.

Cf. art. 275.

---

1) AF. : L'office fédéral . . .
2) AF. : le jour . . .
3) AF. : sauf si . . .
4) AF. : ont eu . . .
5) AF. . l'expiration . . .

Le montant de la rente étant déterminé et le titre de rente établi, l'office des assurances peut refuser le paiement de tout arrérage mensuel (art. 46, alinéa 1) échu depuis trois mois sans que le bénéficiaire l'ait réclamé auprès de l'office fédéral des assurances, auprès d'une autorité administrative d'arrondissement ou auprès d'un bureau de poste suisse.

Le droit à une rente, reconnu par un titre de rente, se prescrit par deux ans dès la date du dernier paiement d'arrérage ; toute réclamation d'un arrérage échu interrompt la prescription.

La prescription d'une rente ne profite aux autres titulaires de rentes ou à des bénéficiaires subsidiaires, conformément à l'article 36, que pour le temps qui suit l'accomplissement de la prescription.

Art. 45. L'établissement d'assurance a seul le droit d'invoquer les cas de prescription prévus aux art. 42 à 44.

g. Echéance et paiement des rentes.

Art. 46. Les arrérages de rentes sont mensuels ; ils échoient le premier jour du mois.

Art. 273. L'office fédéral peut déclarer prescrit tout arrérage mensuel (art. 277, alinéa 1) non réclamé de la part de l'ayant-droit à l'office fédéral ou à un bureau de poste suisse, dans les trois mois dès son échéance.

Le droit à une rente se prescrit par deux ans dès la date du dernier paiement d'arrérage, et il est procédé à sa radiation ; toute réclamation d'arrérage de la part de l'ayant-droit, à l'office fédéral ou à un bureau de poste suisse, interrompt la prescription.

La prescription du droit à une rente ne profite à d'autres ayants-droits, conformément aux art. 264 et 265, que dès la radiation.

Art. 274. L'office fédéral a seul le droit d'invoquer la prescription statuée aux art. 271 à 273.

Art. 275. Tout arrérage de rente indûment payé à un tiers de bonne foi demeure acquis à ce tiers ; l'ayant-droit est débité de cet arrérage, sauf à lui de prouver que le paiement indû résulte d'une faute grave de l'établissement ou d'un de ses employés.

Art. 276. Toute rente est insaisissable ; elle ne peut être séquestrée, ni rentrer dans une masse en faillite. Le droit à la rente demeure incessible.

VII. Echéance et paiement des rentes.

Art. 277. =

Quand le droit à une rente naît au cours d'un mois, l'arrérage afférent[1]) aux jours du mois qui restent à courir échoit le premier jour du mois suivant.

=

Quand le droit à une rente[2]) s'éteint ou subit une réduction ou une augmentation au cours d'un mois, le montant ancien de la rente est maintenu[3]) pour les jours du mois qui restent à courir.

=

Art. 47. Les arrérages de rentes sont payés par les soins de l'administration fédérale des postes, dans ses bureaux.

Art. 278. =

Le CF. édictera, par voie d'ordonnance, des dispositions de détail concernant les rapports établis par la présente loi entre l'administration des postes et l'établissement d'assurance contre les accidents, ainsi que les justifications à fournir par les personnes qui se présentent à l'encaissement.

Le CF. règle les rapports qui résultent du présent article entre l'administration fédérale des postes et l'établissement fédéral, ainsi que le mode de légitimation à l'encaissement.

h. Dispositions communes concernant les prestations.

VIII. Dispositions communes.

Art. 48. L'établissement n'est tenu à aucune prestation pour un accident arrivé à[4]) l'assuré pendant qu'il était au service militaire[5]).

Art. 279. =

Art. 49. Les soins médicaux et l'indemnité de chômage sont suspendus durant le temps où l'assuré malade ensuite d'accident est incarcéré, ou interné dans un établissement de travail forcé.

Art. 280. La prestation des soins médicaux et de l'indemnité de chômage, de la part de l'établissement, est suspendue durant le temps où l'assuré est en état d'arrestation.

L'établissement d'assurance n'est tenu à aucune prestation pour un accident arrivé à l'assuré pendant

L'établissement n'est tenu à aucune prestation pour un accident subi par l'assuré pendant qu'il était détenu ensuite de condamnation.

---

[1]) AF.: Si une rente prend cours après le premier du mois, la part afférente . . .

[2]) AF.: Si une rente . . .

[3]) AF.: du mois, son montant antérieur fait encore règle . . .

[4]) AF.: subi par . . .

[5]) Décision du CN. du 12 oct. 1897.

qu'il était incarcéré ensuite de condamnation ou interné dans un établissement de travail forcé.

De même, la prestation des soins médicaux et de l'indemnité de chômage, de la part de l'établissement d'assurance, est suspendue durant le temps où l'assuré est interné dans une maison de correction ou dans un établissement analogue ; pour un accident subi par l'assuré pendant cet internement, l'établissement d'assurance n'est tenu à aucune prestation.

Art. 50. L'établissement d'assurance peut repousser ou réduire toutes prétentions de l'assuré ou de ses parents survivants lorsque l'assuré, agissant en état de responsabilité, s'est attiré la lésion ou la mort intentionnellement ou par des actes délictueux ou dolosifs.

Art. 281. Si l'assuré, en état de responsabilité, s'est attiré sa lésion ou sa mort intentionnellement ou par un fait délictueux ou dolosif, l'assuré ou ses survivants peuvent être déclarés, pour cette lésion ou ce décès, déchus de tout ou partie de leurs droits aux prestations de l'établissement.

Art. 51. L'établissement d'assurance peut réduire jusqu'à la moitié de leur montant normal l'indemnité de chômage ou les rentes dues à l'assuré ou à ses parents survivants lorsque, agissant en état de responsabilité, l'assuré s'est attiré la lésion ou la mort par une faute grave.

Art. 282. L'établissement peut réduire à concurrence de moitié l'indemnité de chômage ou les rentes dues à l'assuré ou à ses survivants, si l'assuré, en état de responsabilité, s'est attiré la lésion ou la mort par une faute grave.

Art. 52. Est déféré au juge pénal, sous prévention d'escroquerie ou de tentative d'escroquerie, tout assuré qui, dans le but d'obtenir des prestations de l'établissement, simule une maladie dont il n'a pas été ou n'est plus atteint ; il en est de même de celui qui, avec dol, se dit atteint d'une infirmité permanente résultant d'un accident, alors que cette infirmité n'existe que dans une mesure beaucoup moindre ou ne résulte pas d'un accident. Dans les cas de peu de gravité, des mesures de police sont substituées à une plainte pénale.

Art. 283. Est déféré au juge pénal sous prévention d'escroquerie ou de tentative d'escroquerie, tout assuré qui, dans le but d'obtenir des prestations de l'établissement, simule une maladie ou une infirmité accidentelle dont il n'est pas ou n'est plus atteint, ou qui avec dol exagère notablement la gravité d'une infirmité permanente ou prétend faussement que cette infirmité résulte de tel accident; les cas de moindre gravité sont réprimés disciplinairement.

L'assuré qui, en agissant comme il est dit à l'alinéa précédent, a obtenu des prestations ou une augmentation de prestations de l'établissement, peut en outre être tenu de payer tout ou partie du dommage causé ; les héritiers de l'assuré encourent la même obligation.

L'établissement d'assurance peut compenser le montant des dommages-intérêts avec celui des prestations qu'il doit plus tard à l'assuré ou à ses parents survivants pour le même accident, ou à l'assuré pour un accident ultérieur ; toutefois, l'indemnité funéraire ne souffre pas de compensation.

Les dispositions de l'art. 54 demeurent réservées.

Art. 53. S'il est établi que l'accident s'est produit à un moment où le lésé n'était pas assuré, l'établissement interrompt la fourniture de toutes prestations au lésé ou à ses parents survivants, du fait de cet accident. Les prestations déjà fournies peuvent être réclamées au lésé ou à ses héritiers, à l'exception de l'indemnité funéraire : toutefois, les arrérages de rentes perçus par les parents survivants de l'assuré leur sont définitivement acquis.

Les prestations à fournir à l'assuré ou à ses parents survivants subissent une réduction proportionnée lorsqu'il est établi que le lésé a déjà été en partie dédommagé par l'établissement ou que son infirmité date en partie d'un temps où il n'était pas assuré. Si l'excès de prestations fournies à eu pour cause un acte de dissimulation, l'assuré ou ses héritiers peuvent être tenus à restitution.

Si l'assuré a, par son dol, obtenu des prestations ou une augmentation des prestations de l'établissement, lui-même ou ses héritiers, chacun à concurrence de sa part d'héritage, peuvent être tenus en outre de restituer tout ou partie des prestations indûment obtenues.

Sauf en ce qui touche l'indemnité funéraire, l'établissement peut compenser le montant de ces prestatiens avec celui des indemnités en numéraire qu'il doit plus tard à l'assuré ou à ses survivants.

Art 284. S'il est établi que l'accident s'est produit à un moment où le lésé n'était pas assuré auprès de l'établissement, celui-ci cesse toutes prestations pour cet accident. Sauf en ce qui touche l'indemnité funéraire, l'établissement peut exiger du lésé ou de ses héritiers, à concurrence de la part d'héritage de chacun d'eux, la restitution des prestations déjà fournies ; toutefois, les arrérages de rentes versés aux survivants leur demeurent acquis.

Toutes les prestations à fournir à l'assuré pour un accident subissent une réduction proportionnelle, s'il est établi que l'infirmité pour laquelle l'établissement a fourni des prestations date en partie d'un temps où le lésé n'était pas assuré ou que le lésé a déjà été en partie dédommagé par l'établissement; en cas de dissimulation dolosive, le lésé ou ses héritiers, chacun à concurrence de sa part d'héritage, peuvent être tenus de restituer tout ou partie des prestations indûment obtenues.

Le droit de prendre contre l'assuré des mesures de police demeure réservé.

Toute peine disciplinaire ou poursuite pénale contre l'assuré demeure réservée.

L'art. 283, alinéa 3, est applicable.

Art. 54. Dans les cas prévus aux art. 50, 52 et 53, l'office fédéral des assurances peut prononcer contre l'assuré, pour une durée n'excédant pas cinq années, l'exclusion de l'établissement. Ce prononcé est publié après qu'il est devenu définitif ; il entraîne pour l'assuré l'incapacité d'appartenir, comme membre volontaire et pour la durée de l'exclusion, à une caisse publique d'assurance contre les maladies.

Art. 285. Dans les cas prévus aux art. 281, 283 et 284, l'office fédéral peut exclure l'assuré de l'établissement pour une durée n'excédant pas cinq années. Sitôt exécutoire, cette décision est publiée et rend, pour la durée de l'exclusion, l'intéressé incapable d'affiliation volontaire à une caisse publique.

Art. 55. L'établissement est subrogé, pour le montant des prestations qui lui incombent en vertu de la présente loi[1]), aux droits de l'assuré contre les tiers civilement responsables[2]) de l'accident.

Au cas où un tiers civilement responsable de l'accident a droit à une rente comme parent survivant, l'établissement peut compenser le montant de cette rente avec les dommages-intérêts qui lui ont été attribués par un prononcé judiciaire exécutoire.

Art. 286. =

Si un tiers civilement responsable de l'accident a, du fait de celui-ci, droit à une rente de survivant, l'établissement peut compenser le montant de cette rente avec les dédommagements qui lui ont été alloués par un jugement exécutoire.

h. La prime.

Art. 56. L'établissement d'assurance contre les accidents perçoit une contribution dite « prime », pour chaque jour ouvrable et pour tout assuré. La prime est graduée d'après les risques d'accidents que présente l'assuré et d'après son salaire journalier.

h. La prime.

Art. 287. Pour chaque assuré, l'établissement perçoit par jour ouvrable (art. 295, alinéa 4) une prime graduée d'après les risques d'accident et le gain journalier de l'assuré.

---

[1]) Les mots : « en vertu de la présente loi » ne figurent pas dans le texte voté par l'AF.

[2]) AF. : contre tout tiers civilement responsable . . .

Art. 57. Tous les assurés sont classés d'après leurs risques d'accidents.

A cet effet, l'office fédéral des assurances, agissant au nom de l'établissement, établit un tableau des risques, approuvé par le Conseil fédéral. Ce tableau range les différentes professions, au point de vue des risques d'accidents que chacune d'elles présente.

Le tableau des risques peut être modifié chaque année, avant le 1er octobre, pour entrer en vigueur dans sa nouvelle teneur le 1er janvier suivant.

Le tableau et toutes les modifications qui lui sont apportées doivent être publiées.

Art. 58. Le 1er octobre de chaque année au plus tard, de même qu'à l'entrée de nouveaux assurés, a lieu le classement des assurés, sur la base du tableau des risques. Le classement des ouvriers d'une même entreprise peut se faire en bloc ou par groupes d'ouvriers.

Le classement des assurés appartient à l'autorité administrative d'arrondissement ; toutefois, pour les entreprises soumises à la surveillance directe de l'office fédéral des assurances (article 132 de la loi sur l'assurance contre les accidents), le classement des assurés appartient à cet office.

Art. 59. La décision de classement de l'autorité administrative d'arrondissement est communiquée, par écrit et contre reçu, à l'office fédéral des assurances, à la personne tenue de payer les primes et à la caisse d'assurance contre les maladies dont l'intéressé est membre; elle est également portée en la même forme à la connaissance de l'autorité compétente de la commune d'assurance, si l'intéressé est

Art. 288. =

A cet effet, l'office fédéral des assurances, agissant au nom de l'établissement et avec l'approbation du CF., dresse un tableau des risques.

Ce tableau peut être modifié chaque année, avant le 1er octobre, pour le 1er janvier suivant.

Il doit être publié, ainsi que toutes modifications qui lui sont apportées.

Art. 289. Au plus tard le 1er octobre de chaque année et, dans l'intervalle, à l'entrée de nouveaux assurés, a lieu le classement des assurés d'après le tableau des risques. Les employés d'une même entreprise peuvent être classés en bloc ou par groupes.

Le classement des assurés appartient à l'office fédéral.

Art. 290. La décision de classement est communiquée par écrit:

a. à la caisse intéressée d'assurance contre les maladies ;

b. contre reçu et à charge d'en informer l'assuré, à l'employeur tenu de payer les primes ou, dans les cas prévus aux art. 6 ou 7, à l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance.

tenu à l'assurance en vertu des art. 6 ou 7 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

Dans les dix jours dès la communication écrite de la décision de classement, la personne tenue de payer les primes, ou l'autorité compétente de la commune d'assurance (art. 67), peut recourir par écrit en réforme à l'office fédéral des assurances. Dans la règle, les recours tardifs sont réputés non avenus.

Les recours sont sans effet suspensif.

L'office des assurances peut réformer en tout temps les classements.

Art. 60. Tout employeur d'une personne assurée en vertu de l'art. 1 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies est tenu de faire connaître immédiatement, à la caisse d'assurance contre les maladies dont l'assuré est membre ou à l'autorité administrative d'arrondissement, toute modification importante survenue dans le montant ou la nature du salaire, de même que dans le genre ou le lieu d'occupation de l'assuré. La même obligation incombe pour elle-même à toute personne assurée en vertu des articles 6 ou 7 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

Dès qu'elle a été avisée d'une des modifications susmentionnées et après avoir pris les renseignements nécessaires, l'autorité administrative d'arrondissement réforme, le cas échéant et pour la date qu'elle fixe, le classement de l'assuré; en cas d'attribution à une classe de risques supérieure, l'autorité administrative peut fixer une date an-

Dans les vingt jours dès la communication, l'employeur tenu de payer les primes, l'assuré ou, dans les cas prévus aux art. 6 ou 7, l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance peuvent recourir au conseil des assurances, par acte écrit déposé à l'office fédéral. Dans la règle et selon qu'en décide le conseil des assurances, les recours tardifs sont réputés non avenus.

=

L'office fédéral peut de lui-même réformer en tout temps les classements : les dispositions du présent article sont alors applicables.

Art. 291. Tout employeur d'une personne assurée en vertu des art. 1, 2 ou 4, et toute personne assurée en vertu des art. 6 ou 7, sont tenus d'indiquer immédiatement à la caisse intéressée d'assurance contre les maladies, ou à l'inspectorat fédéral des assurances, toute modification importante touchant l'entreprise, le genre d'occupation d'un assuré ou son gain.

Sitôt informé de la modification, l'inspectorat prend les renseignements nécessaires ; l'office fédéral réforme ensuite, cas échéant et pour la date qu'il fixe, le classement de l'assuré. En cas d'attribution à une classe de risques plus élevée, l'office peut faire remonter cette attribution à une date antérieure à celle de sa décision ; la

térieure à celle de sa décision. La différence de primes afférentes à la période qui s'écoule entre cette date et celle du prononcé doit être versée pour les trois quarts par la personne tenue de payer les primes, et pour un quart par la Confédération.

Les dispositions de l'art. 59 sont applicables aux communications et aux recours portant sur des décisions prises en vertu de l'alinéa précédent.

Dans les entreprises soumises à la surveillance directe de l'office des assurances (art. 132 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies), les avis concernant les modifications mentionnées à l'alinéa 1 doivent être directement donnés au dit office; celui-ci décide, conformément à l'alinéa 2 ci-dessus.

Tout défaut inexcusable de transmettre en temps opportun les avis prévus au présent article entraîne des mesures de police.

Art. 61. Est réputée salaire journalier, la somme fixée par la caisse d'assurance contre les maladies, conformément aux art. 78 et 79 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

différence de primes afférente à l'intervalle doit être, s'il y a assurance en vertu des art. 1, 2, 4 ou 239, versée pour quatre cinquièmes par l'employeur tenu de payer les primes, et pour un cinquième par la Confédération; l'employeur ne peut faire contribuer l'assuré à ce versement.

L'art. 290 est applicable aux décisions prises en vertu de l'alinéa précédent.

Tout défaut de donner en temps utile les avis prévus au présent article entraîne en cas de faute une peine disciplinaire.

Art. 292. Est réputé gain journalier, le montant fixé conformément aux articles 88 à 90 par la caisse intéressée d'assurance contre les maladies ou par l'instance de recours.

L'établissement fédéral peut en tout temps provoquer une nouvelle fixation, conformément à l'art. 92; elle est portée par écrit à la connaissance des intéressés et de l'établissement.

L'établissement peut, comme les autres intéressés, recourir dans le délai légal contre cette nouvelle fixation aux autorités de surveillance dont la caisse relève.

Si la caisse d'assurance contre les maladies est sous la surveillance de l'office fédéral, celui-ci

peut en tout temps procéder lui-même à la nouvelle fixation, sous réserve pour les intéressés de recourir au CF. conformément à l'art. 178.

L'art. 92, alinéa 2, s'applique à toute nouvelle fixation.

Art. 62. Le montant de la prime journalière est déterminé par la caisse d'assurance contre les maladies, d'après la classe de risques à laquelle appartient l'assuré et d'après son salaire journalier (art. 61).

Art. 293. Le montant de la prime est fixé par la caisse intéressée d'assurance contre les maladies.

Art. 63. Le quart de prime fourni [1]) par la Confédération (art. 8) est encaissé [2]) directement par l'établissement.

Art. 294. =

L'établissement peut percevoir lui-même les trois autres quarts [3]) de la prime, ou remettre le soin de cette perception à la caisse d'assurance contre les maladies dont l'assuré est membre; dans ce dernier cas, il appartient à cette caisse d'agir par voie de poursuite, tandis que toute mesure ultérieure doit être prise par l'établissement lui-même.

L'établissement peut percevoir lui-même le reste de la prime, ou en charger la caisse intéressée d'assurance contre les maladies; dans ce dernier cas, la caisse répond d'une perception consciencieuse et du versement en temps utile des sommes perçues.

L'établissement rembourse à la caisse d'assurance contre les accidents les frais de poursuite dont cette caisse ne peut pas se faire couvrir par le débiteur.

L'établissement rembourse à la caisse les frais irrécouvrables de poursuite.

L'office fédéral des assurances édictera un règlement concernant le versement à l'établissement des sommes perçues par les caisses d'assurance contre les maladies.

Le CF. fixe le mode de versement, à l'établissement, des sommes perçues par les caisses d'assurance contre les maladies.

Ces caisses répondent, vis-à-vis de l'établissement, d'une perception consciencieuse des primes et de leur versement en temps opportun.

[1]) AF.: La part de prime fournie....
[2]) AF.: (art. 224) est encaissée . . .

Art. 64. La prime est payable au lieu désigné, sans frais pour l'établissement, tous les mois et d'avance. A l'encaissement de la prime mensuelle[1]) de chaque assuré, toute fraction de centime est arrondie au centime entier.

Quand l'obligation de payer la prime naît au cours d'un mois, l'établissement, soit la caisse qui le représente, peut remettre à la fin du mois la perception de la part de prime échue.

Quand l'obligation de payer la prime s'éteint au cours d'un mois, l'établissement, soit la caisse qui le représente, rembourse la part de prime afférente aux jours du mois qui restent à courir, ou bien tient compte de cette part.

Dès et y compris le jour d'entrée de l'assuré, jusque et y compris le jour de sortie, tous les jours, à l'exception des dimanches, sont réputés jours ouvrables. Les dispositions de l'art. 68 demeurent réservées.

[1]) AF.: du montant mensuel de la prime . . .

Art. 295. =

Si l'obligation de payer la prime prend cours après le premier du mois, l'établissement ou la caisse chargée de la perception peut percevoir d'avance la part de prime afférente aux jours du mois qui restent à courir, ou reporter cette perception à la fin du mois.

Si l'obligation de payer la prime cesse au cours du mois, l'établissement ou la caisse chargée de la perception rembourse ou porte en compte la part de prime afférente aux jours du mois qui restent à courir.

Dès et y compris le jour d'affiliation de l'assuré, jusque et y compris le jour de cessation d'affiliation, tous les jours, à l'exception des dimanches, sont réputés jours ouvrables. L'alinéa 7 du présent article et l'art. 301 demeurent réservés.

Les employeurs qui fournissent une avance reconnue suffisante par l'établissement ou par la caisse chargée de la perception peuvent demander que les primes échues se décomptent à la fin du mois.

Si une caisse d'entreprise a institué le paiement des contributions aux jours de paie (art. 156, alinéa 3), ce régime est également applicable à la perception des primes; les dispositions du présent article sont alors applicables par analogie.

Il appartient au CF. d'édicter des dispositions touchant la simplification du calcul et de la perception des primes.

Art. 65. L'établissement n'est point obligé de rembourser une prime payée par erreur ou de tenir compte de cette prime, lorsqu'aucune réclamation n'a été faite dans les deux mois dès la date du paiement.

Art. 66. Doivent payer à l'établissement la part de prime non fournie par la Confédération[1]):

a. pour toute personne tenue à l'assurance en vertu de l'art. 1 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies, l'employeur de l'assuré;
b. pour toute personne tenue à l'assurance en vertu des art. 6 ou 7 de la loi précitée, l'assuré lui-même.

L'employeur ne peut faire supporter à l'assuré une part de la prime; toute convention contraire à cette défense est nulle de plein droit, et le montant indûment retenu doit être immédiatement restitué en espèces. Tout employeur qui contrevient aux dispositions de l'alinéa 2 encourt des mesures de police.

Art. 296. L'établissement n'est point tenu de rembourser ou de porter en compte une prime payée par erreur, si aucune réclamation ne lui a été adressée dans les trois mois dès le paiement.

Art. 297. =

a. pour toute personne soumise à l'assurance en vertu des articles 1, 2 ou 4, l'employeur de l'assuré:
b. pour toute personne assurée en vertu des art. 6, 7 ou 239, l'assuré lui-même.

Art. 298. L'employeur peut retenir, sur le salaire de l'assuré, le quart de la part échue de prime qu'il doit ou a dû payer à l'établissement (art. 295). Dans le cas prévu à l'art. 295, alinéa 3, l'employeur doit rembourser en numéraire l'excès de sa retenue; à ce défaut et après vaine sommation par l'office fédéral, il encourt une peine disciplinaire.

Art. 299. L'employeur ne peut faire contribuer l'assuré à la prime que par une retenue sur le salaire. Cette retenue doit porter sur le premier et, cas échéant, le deuxième paiement de salaire suivant immédiatement l'échéance de la prime; toute retenue ultérieure est interdite et son montant doit être restitué en numéraire.

Toute convention passée entre employeur et assuré, chargeant ce dernier d'une part de prime supérieure à celle que prévoit la présente loi, est interdite et nulle de

[1]) AF.: Confédération (art. 224):

plein droit; le montant indûment retenu doit être restitué en numéraire.

L'employeur qui contrevient aux dispositions du présent article encourt une peine disciplinaire.

Art. 67. La commune d'assurance est tenue, sous réserve de recours contre le débiteur de payer les primes en retard de toute personne assurée en vertu des art. 6 ou 7 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

Le canton répond, vis-à-vis de l'établissement d'assurance, des obligations imposées à la commune par l'alinéa qui précède.

Art. 300. L'arrondissement d'assurance est tenu, sous réserve de recours contre le débiteur, de payer les primes échues depuis trois mois de toute personne assurée en vertu des art. 6 ou 7.

L'art. 13 est applicable.

Art. 68. La prime est remise pour le temps où l'assuré est malade.

La remise de prime est proportionnée à l'incapacité de travail.

Art. 301. La prime est remise pour le temps où l'assuré est malade; cette disposition ne s'applique pas à la part de prime fournie par la Confédération (art. 224).

La remise de prime est proportionnée à l'incapacité de travail causée par la maladie; l'employeur ne peut exercer que pour la prime réduite la retenue prévue à l'art. 298.

S'il y a eu simulation (art. 70 ou 283), l'établissement perçoit la part de prime (art. 297) indûment remise par application du présent article; l'employeur a, pour cette part de prime un droit de recours contre l'assuré.

Art. 69. L'employeur qui, malgré sommation, ne verse pas la prime échue peut être condamné par l'office fédéral des assurances et au profit de l'établissement, à payer, en plus de cette prime, une amende s'élevant jusqu'au décuple de la somme en souffrance.

Il appartient à l'office fédéral des assurances de prononcer l'amende prévue au précédent alinéa.

Art. 302. L'employeur qui, malgré sommation, ne verse pas la prime échue peut être tenu par l'office fédéral de payer en outre une amende civile à concurrence du quintuple de la somme due.

Au cas où le retard est l'effet d'une mauvaise volonté manifeste, des mesures de police peuvent en outre être prises contre l'employeur.

Si le défaut de versement résulte d'une mauvaise volonté manifeste, l'employeur encourt de plus une peine disciplinaire.

Le produit de l'amende est versé au fonds de réserve général de l'établissement.

=

Art. 70. L'établissement a, durant quarante jours, contre le débiteur (art. 66, lettres a et b) et pour les primes, les amendes et les dommages-intérêts qu'il réclame, le droit de participation à la saisie sans poursuite préalable, prévu par l'art. 111 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889; en cas de faillite ou de saisie du débiteur, les créances de l'établissement sont colloquées dans la première des classes établies à l'art. 219 de la loi précitée. La commune d'assurance est au bénéfice des dispositions du présent article, pour le recouvrement des primes qu'elle a dû payer en vertu de l'art. 67 ci-dessus.

Cf. art. 385.

En cas de liquidation forcée d'une compagnie de chemins de fer, les créances de l'établissement sont colloquées sous chiffre 2 de l'art. 38 de la loi fédérale concernant les hypothèques sur les chemins de fer dans le territoire de la Confédération suisse et la liquidation forcée de ces entreprises, du 24 juin 1874.

Cf. art. 386, lettre b.

J. Couverture des dépenses, fonds de réserve, rapports et comptes annuels.

J. Couverture des dépenses, fonds de réserve, rapports et comptes annuels.

Art. 71. Pour la couverture de ses dépenses, l'établissement applique le système dit « des réserves techniques ».

Art. 303. Pour la couverture de ses dépenses, l'établissement applique le système de capitalisation.

L'office fédéral des assurances établira un tarif pour le calcul des capitaux à couvrir.

L'office fédéral établit un tarif pour le calcul des capitaux à réserver.

Art. 72. Tout ou partie des excédents de recettes des comptes annuels est versé à un « fonds de réserve général », et à un « fonds de réserve spécial » destiné aux sinistres particulièrement importants quant au nombre de leurs victimes et quant aux charges qu'ils imposent à l'établissement.

Art. 304. Tout ou partie des excédents de recettes des comptes annuels est versé à un fonds de réserve général, et à un fonds de réserve spécial pour les accidents particulièrement importants par le nombre de leurs victimes.

Art. 73. Les fonds disponibles appartenant à [1]) l'établissement sont placés à intérêts.

Le CF. déterminera, par une ordonnance spéciale, le mode de placement et de gérance de ces fonds par l'office fédéral des assurances.

Art. 305. =

Une ordonnance du CF., soumise à l'approbation de l'AF., fixe le mode de placement et de gérance de ces fonds.

Art. 74. L'office fédéral des assurances établit chaque année, pour le 15 septembre au plus tard, le rapport annuel et les comptes de l'établissement pour l'exercice écoulé; il joint à ces documents des propositions touchant l'emploi des excédents de recettes, et il adresse le tout au CF., qui le soumet à l'approbation de l'AF.

La comptabilité et le service de caisse de l'établissement d'assurance sont, au même titre que ceux des autres administrations fédérales, soumis à la surveillance du bureau fédéral de contrôle.

Art. 306. L'office fédéral établit chaque année, pour le 30 juin au plus tard, le rapport annuel et les comptes de l'établissement pour l'exercice écoulé; il communique ces documents au CF., qui les soumet, avec des propositions touchant l'emploi de l'excédent de recettes, à l'approbation de l'AF.

La comptabilité et le service de caisse de l'établissement sont, comme ceux des autres administrations fédérales, soumis à la vérification du contrôle fédéral des finances.

K. Mesures préventives d'accidents.

Art. 75. Toute personne qui exploite un établissement dans lequel travaillent un ou plusieurs assurés est tenue de prendre des mesures propres à prévenir les accidents, et de faire dans le même but les installations nécessaires.

Art. 76. L'office fédéral des assurances [2]) peut édicter des prescriptions ou défenses générales touchant la prévention des accidents.

K. Prévention des accidents.

Art. 307. Tout chef d'une entreprise dans laquelle travaillent un ou plusieurs assurés est tenu de prendre les mesures et de faire les installations propres à prévenir les accidents.

Art. 308. =

[1]) AF.: de l'établissement . . .
[2]) AF.: L'office fédéral . . .

Ces prescriptions ou défenses doivent être publiées.

Elles peuvent en tout temps donner lieu à un recours au CF.; ce recours est sans effet suspensif.

=

Elles peuvent en tout temps être l'objet d'un recours, avec effet suspensif, au CF.

Art. 77. L'office fédéral des assurances peut édicter des prescriptions ou défenses spéciales, applicables à certains industries ou à certains assurés et touchant la prévention des accidents.

Art. 309. L'office fédéral peut aussi édicter, pour la prévention des accidents, des prescriptions ou défenses spéciales à certaines entreprises ou à certains assurés.

Ces prescriptions ou défenses doivent être communiquées, par écrit et contre reçu, aux [1]) personnes qu'elles visent ; dans les dix [2]) jours dès leur communication, elles peuvent donner lieu à un recours adressé par écrit au [3]) Conseil fédéral.

=

Tout recours tardif peut être réputé non avenu.

=

Le recours est sans effet suspensif ; mais s'il est reconnu fondé, l'établissement fédéral d'assurance doit payer une indemnité équitable au recourant, pour les dépenses importantes que lui a causées l'observation des prescriptions ou défenses annulées ensuite du recours : le CF. détermine le montant de cette indemnité.

Si le CF. n'en décide pas autrement, le recours a un effet suspensif. S'il est déclaré fondé, l'établissement doit une indemnité équitable au recourant, pour les dépenses que lui a causées l'observation de la prescription ou défense annulée ensuite du recours ; le CF. fixe le montant de cette indemnité.

Art. 78. En cas de violation des dispositions de l'art. 75 ou des prescriptions ou défenses prévues aux art. 76 et 77, l'office fédéral des assurances a le droit :

d'imposer à l'employeur lui-même, pour une période à venir dont l'office détermine la durée, le paiement des parts de primes (article 8) incombant en d'autres circonstances à la Confédération.

de porter jusqu'au décuple de son montant normal la prime afférente aux jours qui s'écou-

Art. 310. En cas de contravention à l'art. 307 ou aux prescriptions ou défenses prévues par les art. 308 et 309, l'office fédéral peut cumulativement :

prononcer, pour une période à venir dont il détermine la durée, la déchéance du droit à la part de prime fournie par la Confédération ;

majorer, à concurrence du quintuple, les primes afférentes aux jours de contravention ;

[1]) AF.: à chacune des personnes . . .
[2]) AF.: vingt jours . . .
[3]) AF.: être l'objet d'un recours au CF.

lent jusqu'à ce qu'il soit satisfait à ces prescriptions ou défenses;

de ranger les assurés occupés par l'établissement intéressé dans une classe de risques plus élevée.

Toute décision prise par l'office des assurances en vertu de l'alinéa précédent doit être communiquée, par écrit et contre reçu, aux personnes qu'elle vise; dans les dix jours dès sa communication, elle peut donner lieu à un recours adressé par écrit au CF. Tout recours tardif peut être réputé non avenu.

Le recours est sans effet suspensif.

Le droit de prendre des mesures de police demeure réservé.

Art. 79. Si, malgré deux sommations, un employeur occupant un ou plusieurs assurés persiste à contrevenir gravement aux prescriptions ou défenses prévues aux art. 76 et 77, le CF. peut ordonner la fermeture de son établissement. Le gouvernement du canton dans lequel est situé l'établissement visé pourvoit, aux frais du contrevenant, à l'exécution de cette ordonnance. A défaut du contrevenant, la Confédération supporte les frais d'exécution.

L. Service judiciaire.

attribuer les assurés à une classe de risques plus élevée.

Toute décision prise en vertu de l'alinéa précédent doit être communiquée, par écrit et contre reçu, aux personnes qu'elle vise; dans les vingt jours dès sa communication, elle peut être l'objet d'un recours au Conseil fédéral.

Si le Conseil fédéral n'en décide pas autrement, le recours a un effet suspensif.

Toute peine disciplinaire demeure réservée.

Même quand la prime a été majorée en vertu de l'alinéa 1, l'employeur ne peut retenir sur les salaires plus du quart de parts de primes non majorées; l'art. 299, alinéas 2 et 3, est applicable.

Art. 311. Si, malgré deux sommations et au mépris de grands dangers d'accidents, le chef d'une entreprise dans laquelle travaillent un ou plusieurs assurés persiste à contrevenir gravement aux prescriptions ou défenses prévues aux art. 308 et 309, le CF. peut ordonner la fermeture de l'entreprise. Le gouvernement du canton dans lequel l'entreprise est située pourvoit, aux frais du contrevenant, à l'exécution de cet ordre; à défaut du contrevenant, la Confédération supporte les frais.

L. Le tribunal des assurances.

Art. 312. Le tribunal des assurances comprend sept juges et cinq suppléants.

Ses membres sont nommés pour six ans, la première fois jusqu'au 31 décembre 1906. Tout siège vacant est immédiatement repourvu pour le reste de la période. Les juges et les suppléants sont élus par l'Assemblée fédérale, de même que le président et le vice-président pour la période entière.

Art. 313. Le tribunal des assurances a son siège au même lieu que l'établissement fédéral.

Il peut toutefois tenir audience dans un autre lieu.

Art. 314. Le président, le vice-président, les juges et les suppléants du tribunal ne sont pas réputés fonctionnaires.

Ils sont néanmoins soumis à la loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la Confédération, du 9 décembre 1850, et spécialement aux articles 37 et suivants de cette loi, de même qu'au code pénal fédéral du 4 février 1853, et spécialement aux articles 53 et suivants de ce code.

Art. 80. Le TF. prononce en première et dernière instance sur toute contestation concernant :

a. les prestations garanties par la présente loi, leur déchéance totale ou partielle, leur remboursement ou leur prescription, ainsi que les prestations à fournir à l'établissement en vertu de la présente loi et s'élevant entre un assuré ou une autre personne et l'établissement d'assurance contre les accidents ;

Art. 315. Le tribunal des assurances connaît, en première et dernière instance, de toutes contestations portant :

a. entre un assuré ou une autre personne et l'établissement fédéral, sur les prestations imposées à l'établissement par la présente loi ou résultant de l'application de l'art. 250, sur leur déchéance totale ou partielle, leur affectation à un but spéciale (art. 64, alinéas 2 et 3, et art. 65, alinéa 1), leur compensation, leur restitution ou leur prescription, ou sur l'application des art. 54, alinéa 3, 253, alinéa 2, ou 255 :

b. une réclamation en dommages-intérêts, intentée en vertu des art. 24, 52 ou 53;

c. le rachat d'une rente;

d. l'exclusion d'un assuré, prononcée par l'office des assurances, et la durée de cette exclusion;

e. les prétentions basées sur l'art. 32 et soulevées par l'établissement d'assurance contre les accidents, à l'égard d'une caisse publique ou inscrite d'assurance contre les maladies, et réciproquement.

Le TF. prononce enfin sur toute contestation pour laquelle il est substitué au tribunal arbitral d'arrondissement en vertu de l'art. 31.

En outre, le TF. peut être appelé à réformer les décisions prises par l'office fédéral des assurances, en vertu de la présente loi, concernant l'attribution ou la privation totale ou partielle de telles prestations de l'établissement.

b. sur les prétentions élevées par un tiers contre l'établissement fédéral, en vertu des art. 58, 59 ou 64, alinéa 3, sauf les prétentions basées sur des engagements spéciaux contractés par l'établissement;

c. sur les prétentions élevées par l'établissement en vertu de la présente loi, y compris celles qui se fondent sur les art. 243, lettre *b*, 283, 284 ou qui ont pour objet les amendes civiles, et sauf les cas prévus aux art. 286, alinéa 1, ou 310, alinéas 1 à 3;

d. sur le rachat d'une rente;

e. sur l'exclusion d'un assuré, prononcée par l'office fédéral, ou sur la durée de cette exclusion;

f. entre un assuré et son employeur, sur le montant de la retenue de salaire à raison de la prime, sur le remboursement de cette retenue, ou sur le recours prévu à l'art. 301;

g. entre l'établissement et une caisse publique ou inscrite, sur des prétentions dérivées des art. 244, 251, 258, 259 ou 263;

h. sur l'assurance militaire, dans les cas prévus aux art. 367 ou 373.

Le tribunal peut aussi être appelé à réformer les décisions prises par l'établissement ou par ses organes en vertu de leur droit, statué par la présente loi, d'accorder ou de refuser pour tout ou partie telles prestations de l'établissement.

Le tribunal est lié par les décisions prises en application de l'art.

Art. 81. Sur préavis du TF., le CF. déterminera par une ordonnance la procédure applicable au jugement des contestations mentionnées à l'article précédent.

8 et, en cas de contestations sur les primes, par les décisions prises en application des art. 290 à 293.

Art. 316. Le tribunal des assurances connaît en seconde et dernière instance des recours contre les jugements arbitraux définitifs (art. 187).

Il n'est pas lié aux constatations de faits des tribunaux arbitraux, non plus qu'aux décisions prises par la direction d'une caisse publique en vertu de son droit d'accorder ou de refuser pour tout ou partie la prestation litigieuse.

Art. 317. Le tribunal siège aussi souvent qu'une expédition rapide des affaires le rend nécessaire.

Les parties ont droit de récusation.

Un des employés de l'office fédéral tient le procès-verbal des audiences.

Les débats et la délibération du tribunal sont publics.

La Confédération supporte les frais; toutefois, des frais spéciaux et considérables du tribunal peuvent être mis à la charge des parties ou de la partie succombante. Celle-ci peut être condamnée à des dépens en faveur de sa partie adverse. Le tribunal peut mettre à la charge de la caisse fédérale les frais spéciaux d'une partie pour déplacements et subsistance.

Une ordonnance du CF. fixe quant au reste la procédure, ainsi que l'indemnité payée aux juges et aux suppléants.

Art. 318. Le TF. tranche, suivant la procédure établie pour les recours de droit public, tout conflit de compétence entre un tribunal arbitral (art. 182 à 187) ou le tribunal des assurances et un autre tribunal. Les conflits de compétence entre un tribunal arbitral et le tribunal des assurances sont tranchés par ce dernier.

M. Dispositions pénales.

Art. 82. Il appartient à l'office fédéral des assurances de prendre les mesures de police prévues par la présente loi.

Les articles qui suivent déterminent la nature de ces mesures; toutefois, dans les cas prévus à l'art. 31 et même s'il s'agit d'un assuré précédemment affilié à une caisse inscrite d'assurance contre les maladies, les dispositions des art. 187 et 188 de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies sont substituées à l'art. 83 de la présente loi, et l'office fédéral des assurances prononce définitivement.

Art. 83. Est punie, toute contravention intentionnelle:

a. aux art. 22 et 29, alinéa 4, d'une amende de un à vingt francs;

b. aux art. 23, 25, 60, 66 et 69, d'une amende de deux à cent francs;

c. aux art. 52, 53 et 78, d'une amende de cinq à deux mille francs;

Art. 84. Les mesures de police et l'amende atteignent l'employeur pour les fautes de ses représentants.

Art. 85. Les mesures de police visant la direction d'une caisse publique d'assurance contre les ma-

M. Dispositions pénales.

Art. 319. L'office fédéral prononce les peines disciplinaires prévues au présent titre deuxième.

Lorsque, pour un même fait, chacun des titres premier et deuxième de la présente loi prévoient une répression disciplinaire, celle-ci n'appartient qu'à l'office fédéral.

Le prononcé d'une peine disciplinaire contre la direction d'une caisse publique appartient à l'autorité compétente en vertu de l'art. 207.

Art. 320. Les peines prononcées par l'office fédéral sont celles statuées au titre premier de la présente loi, quand des dispositions pénales de ce titre sont applicables en vertu du présent titre deuxième.

Dans tous les autres cas, les peines sont celles statuées ci-après:

Art. 321. Est punie, toute contravention intentionnelle:

a. à l'art. 242, alinéa 1, d'une amende de un à vingt francs;

b. aux art. 242, alinéa 2, 291, 298, 299, 302 ou 310, alinéa 5, d'une amende de deux à cent francs;

c. aux art. 283, 284, 307, 308 ou 309, d'une amende de cinq francs à deux mille francs.

En cas de contraventions multiples ou de récidive, le maximum de l'amende est triple.

Art. 322. Les peines disciplinaires et l'amende civile sont prononcées contre l'employeur pour les fautes de son représentant.

ladies sont prises contre les membres fautifs de cette direction, personnellement.

Les mesures de police visant une caisse inscrite d'assurance contre les maladies sont prises contre la caisse même.

Art. 86. Nul ne peut, pour le même fait, être condamné à une peine en vertu de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies et à une seconde peine en vertu de la présente loi.

La condamnation prononcée en vertu de la présente loi annule toute autre condamnation, même exécutoire, prononcée en vertu de la loi fédérale sur l'assurance contre les maladies.

Art. 87. Sous réserve de la prescription établie à l'art. 99, des mesures de police peuvent être prises à l'égard du contrevenant acquitté par le juge pénal, après lui avoir été déféré en vertu des art. 52 ou 53.

Art. 323. Toute condamnation par le juge pénal, en vertu des art. 283 ou 284, exclut une répression disciplinaire.

Art. 88. La condamnation à une amende est portée par écrit à la connaissance de l'intéressé.

Sauf dans les cas prévus à l'art. 31, toute condamnation à l'amende peut être l'objet d'un recours adressé au Conseil fédéral dans les dix jours dès la communication écrite du prononcé.

En cas de recours, le Conseil fédéral peut augmenter le montant de l'amende, dans les limites fixées par la présente loi.

Art. 324. Le prononcé d'une amende par l'office fédéral est porté par écrit et contre reçu à la connaissance de l'intéressé.

Il peut être l'objet d'un recours adressé au CF. dans les vingt jours dès la communication.

Art. 89. L'office des assurances peut en tout temps remettre ou réduire une amende qu'il a prononcée. Il ne peut y avoir de recours contre le prononcé de l'office, refusant d'appliquer la disposition qui précède.

Art. 325. L'office fédéral peut en tout temps remettre ou réduire une amende exécutoire ensuite de son prononcé; sa décision sur une demande de remise ou de réduction est sans appel.

Le CF. a le même droit de remise ou de réduction pour toute amende qu'il a prononcée ou qu'il a maintenue en seconde instance.	Le CF. a le même droit de remise ou de réduction, pour une amende qu'il a confirmée ou fixée lui-même.
Art. 90. Le produit de l'amende, sous déduction des frais de perception irrécouvrables, est versé au fonds de réserve général de l'établissement d'assurance contre les accidents, même dans les cas prévus à l'art. 31.	Art. 326. Le produit des amendes, déduction faite des frais irrécouvrables de perception, est versé au fonds de réserve général de l'établissement.
Art. 91. Sauf en ce qui concerne les amendes prononcées contre des caisses inscrites ou des personnes civiles, les dispositions des art. [1]) 28 et 29 de la loi fédérale sur le mode de procéder à la poursuite des contraventions aux lois fiscales et de police de la Confédération, du 30 juin 1849, sont applicables aux cas de défaut [2]) de paiement des amendes.	Art. 327 =
La conversion de l'amende [3]) en prison ou en travaux publics sans détention est prononcée par l'office fédéral des assurances. [4])	=
Art. 92. Sans préjudice à une action pénale pour un crime ou délit, toute poursuite de contravention se prescrit par un an dès la date de la contravention ou par trois mois dès le jour où l'office fédéral des assurances a eu connaissance du fait.	Art. 328. Sans préjudice à une action pénale ensuite de crime ou de délit, la poursuite d'une contravention se prescrit par trois mois dès le jour où l'office fédéral a eu connaissance de la contravention, ou par un an dès sa date.
Le fait de déférer le contrevenant au juge pénal, en vertu des art. 52 ou 53, interrompt la prescription et en suspend le cours jusqu'au jour où le prononcé du juge devient définitif.	Le fait de déférer le contrevenant au juge pénal, en vertu des art. 283 ou 284, interrompt la prescription et la suspend jusqu'à prononcé exécutoire du juge.
Art. 93. L'amende se prescrit par deux ans dès la date où la	=

[1]) L'art. 327 voté par l'AF. commence par les mots: Les art. 28 . . .
[2]) AF.: applicables à défaut . . .
[3]) AF.: des amendes . . .
[4]) AF.: Office fédéral . . .

condamnation est devenue définitive[1]); cette prescription s'étend à la prison et[2]) aux travaux publics en lesquels l'amende a été convertie.

Art. 329. Les caisses inscrites relèvent des dispositions pénales de l'ordonnance prévue à l'art. 188.

N. Dispositions finales et transitoires.

Art. 94. Les délais fixés par la présente loi ne comprennent pas le jour de leur ouverture.

Lorsque le dernier jour tombe sur un dimanche ou sur un jour légalement férié, le délai expire le premier jour utile qui suit.

Tout acte doit être accompli avant l'expiration du délai auquel cet acte est soumis. Toute pièce écrite doit être parvenue à sa destination régulière, ou avoir été remise à la poste suisse, au plus tard le dernier jour du délai auquel cette pièce est soumise.

Cf. art. 378.

Art. 95. L'établissement fédéral d'assurance contre les accidents peut reprendre à l'amiable la police existant, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, entre un de ses assurés obligés et une entreprise d'assurance contre les accidents.

Cf. art. 396.

Art. 96. Sont abrogées et remplacées par les dispositions du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881:

a. la loi fédérale sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881;

b. la loi fédérale sur l'extension de la responsabilité civile, complétant la loi fédérale du 25 juin 1881, du 26 avril 1887.

Cf. art. 383.

---

[1]) AF.: exécutoire.

[2]) AF.: ou . . .

Art. 97. Dans les industries que le CF., en exécution de l'art. 5, lettre d, de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877, désigne comme engendrant des maladies graves, l'employeur est responsable du dommage causé à un employé ou à un ouvrier par une de ces maladies, lorsqu'il est constaté qu'elle ne résulte pas d'un accident mais bien du fait de travailler dans l'établissement de cet employeur. Cf. art. 383, al. 2.

La responsabilité prévue à l'alinéa précédent déploie ses effets dès la cessation des prestations de la caisse d'assurance contre les maladies; l'employeur est tenu à un paiement unique d'une valeur égale aux deux tiers du dommage que l'assuré subit ensuite de son incapacité totale ou partielle de travail.

Le droit d'actionner l'employeur se prescrit conformément à l'art. 69 du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881.

Art. 98. La loi fédérale sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles, du 1er juillet 1875, est abrogée en ce qui concerne la responsabilité de ces entreprises pour les accidents de leurs employés, et remplacée en cette matière par les dispositions du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881. Cf. art. 382.

Art. 99. L'art. 888 du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881, est abrogé pour autant qu'il serait contraire aux dispositions de la présente loi.

Art. 100. La présente loi entrera en vigueur le . . . . . Cf. art. 388.

Art. 101. (Clause référendaire).

Projet du CF. du 28 juin 1898.
LF. conc. l'assurance des militaires contre la maladie et les accidents. [1])

L'AF. de la Conf. Suisse,
en exécution de l'art. 18, alinéa 2 et de l'art. 34bis de la Const. F. du 29 mai 1874;
en modification de la LF. sur les pensions et indemnités militaires du 13 novembre 1874:
vu le message du CF. du 28 juin 1898,
décrète:

I. Dispositions générales.

Art. 1er. La Confédération assure les militaires, conformément à la présente loi, contre les conséquences économiques des maladies contractées et des accidents survenus au service.

Art. 2. Sont assurés pendant la durée du service:

a. Contre la maladie et les [2]) accidents:

1. Les militaires sans distinction de grade, durant un service militaire fédéral;
2. les gardes de sûreté et fonctionnaires des fortifications;
3. les officiers en mission auprès des armées étrangères;

[1]) Cf. aujourd'hui la LF. du 28 juin 1901, R. O. n. S. XVIII 734.
[2]) Ce titre a été supprimé par l'AF.

Titre troisième.

Assurance militaire.

A. Dispositions générales.

Art. 330 [1]). La Confédération assure, conformément aux dispositions ci-après, les militaires contre les conséquences économiques des maladies ou accidents survenus au service.

La Confédération a, pour les frais que lui cause l'assurance, un droit de recours contre le canton si le militaire a été appelé au service dans un intérêt exclusivement cantonal ou local.

L'AF. tranche souverainement toute contestation portant, entre la Confédération et un canton, sur ce droit de recours.

Art. 331 [2]). Sont assurés:

1. les militaires de tous grades pendant qu'ils sont au service;

Cf. chiffre 5.

2. les officiers en mission auprès d'armées étrangères;

[1]) Cf. LF., art. 1er.
[2]) Cf. LF., art. 2, 3.

4. les instructeurs, pendant la durée de leur service avec la troupe;	3. le personnel d'instruction;
Cf. chiffre 9.	4. les contrôleurs d'armes de division, leurs remplaçants et leurs aides;
Cf. chiffre 2.	5. les fonctionnaires, gardes de sûreté et autres employés des fortifications;
	6. les commandants d'arrondissements et les chefs de sections, durant leur service aux recrutements, aux inspections d'armes et aux exercices du landsturm;
5. les officiers chargés par la Confédération des opérations du recrutement, ainsi que leurs secrétaires, les membres des commissions sanitaires et les experts pédagogiques désignés à cet effet.	7. les officiers, membres de commissions sanitaires, experts pédagogiques et secrétaires commis par la Confédération aux recrutements;
b. Seulement contre les accidents:[1])	
6. les écuyers, palefreniers, conducteurs et [2]) maîtres maréchaux, ainsi que [3]) le personnel auxiliaire de la régie des chevaux et du dépôt central de remonte [4]);	8. =
7. les domestiques civils d'officier engagés en vertu du règlement d'administration (art. 313);	9. les domestiques civils d'officiers;
8. les ouvriers civils des magasins, les conducteurs et les porteurs engagés en vertu du règlement d'administration (art. 322 à 324) pour un temps relativement long ou pour un temps indéterminé;	10. les ouvriers civils de magasins militaires, voituriers et porteurs, engagés à long terme ou pour un temps indéterminé;
9. les contrôleurs d'armes et leurs aides;	Cf. chiffre 4.
10. les ouvriers civils, attachés provisoirement à un corps de troupes (cibarres et autres);	11. les ouvriers civils passagèrement engagés par une troupe (cibarres, etc.);

[1]) Ce titre a été supprimé par l'AF.
[2]) AF.: conducteurs, maîtres maréchaux . . .
[3]) AF.: et le . . .
[4]) AF.: du dépot de remonte de la cavalerie.

11. les brosseurs et domestiques engagés par les intendances de caserne fédérales[1]);
12. les membres militaires des sociétés de tir et les participants aux cours d'instruction militaires préparatoire, pendant la durée des exercices.

12. =

Art. 332[1]). La Confédération assure, contre les conséquences économiques des accidents subis durant leurs exercices et en appliquant par analogie les dispositions du présent titre troisième, les membres militaires de sociétés volontaires de tir et les participants à des cours d'instruction militaire préparatoire.

Art. 333[2]). Le CF. peut étendre l'assurance établie par l'art. 330 à des catégories de personnes en service, autres que celles visées à l'art. 331.

Il peut de même assurer, conformément à l'art. 332, les personnes fonctionnant comme cibarres durant les exercices de sociétés volontaires de tir.

Art. 3. 1. L'assurance s'étend :

a. aux accidents survenus pendant le temps normal qui court depuis le départ de l'homme pour se rendre au service jusqu'à son retour dans ses foyers, sous réserve de l'art. 5 ;

b. aux maladies survenues à l'époque du service, qu'elles proviennent directement ou indirectement du service, sous réserve des art. 4 et 5 *b* ;

c. aux maladies contractées à l'occasion du service et constatées par un médecin dans les trois semaines après le licenciement.

Art. 334[3]). L'assurance s'applique, pour les personnes visées à l'art. 331, chiffres 1, 2, 6 et 7 :

a. aux accidents subis durant le service ou un travail de service, y compris le temps nécessaire à l'assuré pour se rendre de son domicile au lieu de service et inversement ;

b. aux maladies survenues durant la période visée sous lettre *a* ;

c. aux maladies résultant d'influences délétères subies par l'assuré durant la période visée sous lettre *a*, en tant que ces maladies sont constatées par un médecin dans les trois semaines dès l'expiration de cette période.

---

[1]) AF. : intendances fédérales de casernes.

[1]) Cf. LF., art. 4, chiffres 1 et 2.
[2]) Cf. LF., art. 4, chiffre 3, art. 5.
[3]) Cf. LF., art. 6.

2. Les maladies et les accidents dont les effets ne se seront produits qu'après le service et qui n'auront pas été signalés au médecin en chef dans les trois semaines du licenciement, ne pourront donner droit à l'assurance que lorsque leur rapport avec le dernier service sera évident ou très probable et que la notification en aura été faite une année au plus tard après le jour ou l'époque déterminante pour la maladie ou l'accident.

Les [1]) maladies ou accidents qui n'ont pas été constatés par un médecin dans les trois semaines dès l'expiration de la période visée sous lettre *a*, ne seront prises en considération que si elles résultent certainement ou très probablement du service et que le médecin en chef en ait été informé dans l'année dès le moment où l'influence délétère s'est produite.

Art. 335. Pour les personnes visées à l'art. 331, chiffre 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 et 12, l'art. 334 est applicable par analogie dans ce sens que l'assurance court du début à l'expiration de l'engagement.

Art. 4. Celui qui, atteint d'une maladie, ne l'annonce pas lors de l'entrée au service, ne peut faire valoir que les droits découlant de l'article 9, 1 *a* et *b*, à moins que son état ne soit de nature à justifier son licenciement immédiat; s'il fait partie d'une caisse de secours en cas de maladie, cette société prendra soin de lui à partir du licenciement général.

Art. 336 [2]). N'a droit à aucune prestation de l'assurance militaire toute personne déjà malade au moment où son assurance prend cours.

Si toutefois un militaire malade à son entrée au service annonce en temps utile sa maladie et n'est pas immédiatement licencié, il a droit aux prestations prévues à l'art. 347, lettres *a* et *b*. Les membres de caisses publiques et les membres soumis à l'assurance de caisses inscrites, conservent leurs droits vis-à-vis de ces caisses pour le temps qui suit la sortie de l'hôpital militaire.

Art. 5. 1. Ne bénéficient pas de l'assurance militaire:

a. les militaires traités soit à l'infirmerie de la troupe, soit à l'ambulance attachée à la troupe;

b. ceux qui dissimulent des maladies lors de l'entrée au service;

Art. 337 [3]). Tant qu'il est en traitement auprès de la troupe, le malade ou lésé n'a droit à aucune prestation de l'assurance militaire.

[1]) Cf. LF., art. 7.
[2]) Cf. LF., art. 8.
[3]) Cf. LF., art. 9.

c. celui qui s'est attiré la maladie ou l'accident par des actes dolosifs.

Art. 338[1]). Si l'assuré, en état de responsabilité, s'est attiré sa maladie ou son accident intentionnellement ou par un fait délictueux ou dolosif, l'assuré ou ses survivants peuvent être déclarés, pour cette maladie ou cet accident, déchus de tout ou partie de leurs droits aux prestations de l'assurance militaire.

2. L'indemnité journalière et la pension pourront être réduites de moitié, lorsque la maladie ou l'accident est imputable à une faute lourde de l'assuré.

L'assurance militaire peut réduire à concurrence de moitié l'indemnité de chômage ou les pensions dues à l'assuré ou à ses survivants, si l'assuré, en état de responsabilité, s'est attiré sa maladie ou son accident par une faute grave.

3. Les accidents survenus par le fait des entreprises de transport publiques ne relèvent de l'assurance militaire qu'en tant que les intéressés n'auront pas été indemnisés par ces entreprises.

Art. 339[2]). Est déféré au juge pénal sous prévention d'escroquerie ou de tentative d'escroquerie, tout assuré qui, dans le but d'obtenir des prestations de l'assurance militaire, simule une maladie ou une infirmité accidentelle dont il n'est pas ou n'est plus atteint, ou qui avec dol exagère notablement la gravité d'une infirmité permanente ou prétend faussement que cette infirmité résulte de tel accident; les cas de moindre gravité sont punis disciplinairement.

Si l'assuré a, par son dol, obtenu des prestations ou une augmentation des prestations de l'assurance militaire, lui-même ou ses héritiers, chacun à concurrence de sa part d'héritage, peuvent être tenus en outre de restituer tout ou partie des prestations indûment obtenues.

Art. 340[3]). S'il est établi que l'assuré était déjà malade au moment où son assurance a pris cours, l'assurance militaire peut cesser

[1]) Cf. LF., art. 11.
[2]) Cf. LF., art. 12.
[3]) Cf. LF., art. 13.

toutes prestations pour cette maladie ; en cas de dissimulation dolosive et sauf en ce qui touche l'indemnité funéraire, l'assurance militaire peut, en outre, exiger de l'assuré ou de ses héritiers, à concurrence de la part d'héritage de chacun d'eux, la restitution des prestations déjà fournies.

Toute poursuite pénale demeure réservée.

Art. 341 [1]). S'il est établi que l'accident s'est produit à un moment où le lésé n'était pas assuré, l'assurance militaire cesse toutes prestations pour cet accident ; en cas de dissimulation dolosive et sauf en ce qui touche l'indemnité funéraire, l'assurance militaire peut, en outre, exiger la restitution prévue à l'art. 340.

Toutes les prestations à fournir pour un accident subissent une réduction proportionnelle, s'il est établi que l'infirmité pour laquelle l'assurance militaire a fourni des prestations date en partie d'un temps où le lésé n'était pas assuré, ou que le lésé a déjà été en partie dédommagé par l'assurance militaire ; en cas de dissimulation dolosive et sauf en ce qui touche l'indemnité funéraire, l'assurance militaire peut, en outre, exiger la restitution prévue à l'art. 340.

Dans tous les cas, les arrérages de pensions versés aux survivants leur demeurent acquis.

Toute poursuite pénale demeure réservée.

Art. 342 [2]). Les prestations de l'assurance militaire sont insaisissables ; elles ne peuvent être séquestrées ni rentrer dans une masse en faillite. Le droit aux prestations

---

[1]) Cf. LF., art. 14.
[2]) Cf. LF., art. 15.

Art. 6. 1. Le lésé et sa famille sont tenus d'accorder libre accès au médecin et à toute autre personne qui se présente pour le contrôle et de faire des déclarations conformes à la vérité.

2. Ceux qui, par une faute inexcusable, contreviennent à ces obligations ou qui ne se conforment pas aux ordres du médecin pourront subir une réduction ou même la perte totale de l'assurance.

3. Celui qui fait sciemment de fausses déclarations au sujet du lésé ou qui porte un préjudice quelconque à ce dernier ou à la Confédération en négligeant de faire rapport à temps, alors qu'il en avait l'obligation, pourra être déféré au juge compétent pour se voir condamné à une peine et à des dommages-intérêts.

Art. 7. 1. Les indemnités accordées en vertu de la présente loi,

demeure incessible, et les prestations ne peuvent être l'objet d'aucune imposition.

Le Département militaire fédéral peut prendre des mesures pour que tout ou partie des indemnités de chômage (art. 351) et de traitement (art. 348) soit employé à l'entretien de l'assuré ou des personnes dont l'assuré est chargé.

Art. 343 [1]). L'assurance militaire est subrogée, pour le montant des prestations qui lui incombent, aux droits de l'assuré contre tout tiers civilement responsable de la maladie ou de l'accident.

Art. 344 [2]). Le malade et sa famille doivent accorder libre accès et fournir des renseignements exacts au médecin ou à toute autre personne qui se présente pour le contrôle et qui justifie de sa délégation par l'assurance militaire.

Toute contravention à l'alinéa précédent ou aux prescriptions du médecin peut, en cas de faute, entraîner pour l'avenir une privation totale on partielle des prestations de l'assurance militaire.

Quiconque cause un dommage à l'assuré ou à la Confédération, en fournissant intentionnellement des renseignements inexacts sur la situation de l'assuré ou en négligeant par sa faute de donner en temps utile un avis qui lui incombe, peut être actionné en dédommagement devant les tribunaux ordinaires; toute poursuite pénale demeure réservée.

B. Prestations de l'assurance militaire.

Art. 345. Les prestations de l'assurance militaire consistent en:

---

[1]) Cf. LF., art. 16.
[2]) Cf. LF., art. 10, 17.

se distinguent suivant qu'elles sont dues en raison d'une infirmité permanente (chapitre III) ou en raison d'une infirmité temporaire (chapitre II).

2. Les lésions réputées permanentes sont considérées comme temporaires aussi longtemps que le lésé est soumis à un traitement, soit à l'hôpital, soit à domicile.

3. A part des prestations prévues aux art. 9 et suivants l'assurance comprend aussi les dépenses occasionnées par l'acquisition de membres artificiels et d'autres appareils nécessaires.

4. Le lésé peut seul faire valoir les droits découlant du chapitre III A.

5. Lorsque la lésion entraîne la mort du lésé, les parents survivants n'ont droit qu'aux dommages-intérêts fixés au chapitre III B.

prestations pour infirmité temporaire;
prestations pour infirmité permanente.

Toute infirmité est réputée temporaire aussi longtemps que l'assuré doit suivre un traitement continu, à l'hôpital ou à domicile.

Cf. art. 347, al. 2.

II. Indemnités en cas d'infirmité temporaire.

Art. 8. 1. Tous les accidents et maladies doivent être signalés au médecin en chef:

a. pendant le service, par la voie des rapports du service sanitaire;

b. après le service (article 3, 1 *c* et 2), par communication directe faite immédiatement. Le médecin traitant, civil ou militaire, est tenu de faire cette déclaration, sauf à répondre vis-à-vis du patient, en vertu des art. 50 et suivants du C. O.

2. Pour ce qui concerne les rapports mentionnés sous le chiffre 1 *b*, les médecins ont droit à une rémunération qui sera fixée dans un règlement édicté par le CF.

1. Prestations pour infirmité temporaire.

Art. 346.[1]) Tous les cas de maladies ou d'accidents doivent être annoncés au médecin en chef:

a. durant le service, par les rapports sanitaires;

b. après le service (art. 334, lettre *c* et alinéa 2) par avis immédiat et direct de l'assuré ou de sa famille. L'avis doit, sous sa responsabilité, être donné par le médecin traitant, s'il en est chargé par l'assuré ou si ce dernier est empêché.

Pour les avis prévus sous lettre *b*, les médecins ont droit à une indemnité fixée par le CF.

[1]) Cf. LF., art. 18.

Art. 9. 1. En cas d'infirmité temporaire, tant que dure l'incapacité de travail, et avant que survienne une infirmité permanente ou la mort de l'assuré, les éléments de l'indemnité à fournir par l'assurance militaire sont les suivants :

a. entretien et traitement gratuits dans un hôpital;

b. paiement de la solde pendant la durée du service jusque et y compris le jour du licenciement;

c. indemnité de chômage journalière à partir de l'expiration du service, conformément à l'art. 12.

2. Pour les catégories de personnes mentionnées à l'art. 2, chiffres 2, 6, 7, 10, 11 et 12, l'indemnité accordée en vertu du chiffre 1 *b* et *c* est, dès le début, égale au 70 % du gain ordinaire, sous réserve de ce qui est dit à l'art. 12, 3.

Cf. art. 7, chiffre 3.

3. Dans les cas de l'art. 3, 1 *c* et 2, l'assurance ne sort ses effets qu'à partir du jour où le médecin en chef a été avisé. La Confédération n'est tenue à aucune indemnité si le traitement à domicile n'a pas été approuvé ou ordonné par le médecin en chef.

Art. 347.[1]) En cas d'infirmité temporaire, l'assurance militaire fournit à l'assuré, jusqu'à ce que l'infirmité cesse ou devienne permanente :

a. l'entretien et le traitement gratuits à l'hôpital désigné par l'autorité militaire, ou l'indemnité de traitement (art. 348);

b. la solde, jusque et y compris le jour du licenciement de l'assuré;

c. l'indemnité de chômage (art. 351), dès et non compris le jour du licenciement.

L'assurance militaire supporte en outre les frais d'acquisition de membres artificiels ou autres appareils nécessaires.

Dans les cas visés à l'art. 334, lettre *c* et alinéa 2, le droit à l'indemnité de chômage ne court dans la règle que dès le jour où l'avis a été expédié au médecin en chef.

L'assurance militaire n'est tenue à aucune indemnité pour l'entretien et le traitement à domicile, s'ils n'ont pas été ordonnés ou autorisés par le médecin en chef.

[1]) Cf. LF., art. 19, 20.

Art. 10. 1. Le médecin en chef peut seul autoriser que le malade soit traité à domicile plutôt qu'à l'hôpital; mais cela seulement lorsque l'état du malade n'exige pas un isolement complet et qu'il n'y a pas lieu de craindre que la guérison ne se fasse pas dans d'aussi bonnes conditions à la maison qu'à l'hôpital.

2. En cas de traitement à domicile la Confédération accorde, en compensation du traitement à l'hôpital, une bonification de fr. 2. 50 par jour aux sous-officiers et soldats et de 3 francs aux officiers (règlement d'administration, article 144).

3. Le malade perd son droit à la bonification à partir du jour où son état n'exige plus le traitement à l'hôpital, même dans le cas où il n'aurait pas recouvré complètement sa capacité de travail et qu'il continuerait à retirer l'indemnité journalière en tout ou en partie.

Art. 11. Dans les dix jours de sa signification, il peut être recouru contre toute décision du médecin en chef auprès du Département militaire fédéral. Il peut être recouru en dernière instance et dans le même délai au CF.

Art. 12. 1. L'indemnité de chômage (article 9, 1 *c*) consiste:

Art. 348. [1]) Si la maladie n'exige pas d'isolement, et si les circonstances font prévoir que l'entretien et le traitement à domicile seront appropriés et favorables à une rapide guérison, le médecin en chef autorise, sur demande, l'entretien et le traitement à domicile.

L'assurance militaire fournit alors, pour frais d'entretien et de traitement, une indemnité de traitement de 3 francs aux officiers et de 2 francs 50 aux sous-officiers ou soldats.

Dans des cas spéciaux, cette indemnité peut être augmentée si les frais de l'assuré la dépassent considérablement.

Le droit à l'indemnité de traitement cesse dès le jour où l'assuré, vu son état, aurait pu être renvoyé de l'hôpital.

Art. 349. L'indemnité de traitement due aux assurés non mentionnés à l'art. 348, alinéa 2, est fixée par le CF. pour chaque catégorie d'assurés.

Art. 350. [2]) Dans les dix jours dès sa communication, la décision du médecin en chef peut être l'objet d'un recours au Département militaire fédéral; la décision de celui-ci peut être, dans le même délai, l'objet d'un recours en dernière instance au CF.

Art. 351. [3]) L'indemnité de chômage (art. 347, lettre *c*) comporte:

[1]) Cf. LF., art. 20, 21.
[2]) Cf. LF., art. 22.
[3]) Cf. LF. art. 19, al. 3 et suiv.

a. pour les 30 premiers jours après le licenciement d'une école ou d'un cours, en un dédommagement fixe de 3 francs par jour pour sous-officiers et soldats et de 5 francs pour officiers ;

b. pour chaque jour ultérieur jusqu'à complète guérison (article 9, 1), en une bonification à fixer chaque fois conformément à l'article 13.

2. Parmi les personnes civiles énumérées à l'art. 2 et qui ne sont pas et n'ont pas été officiers, les experts pédagogiques touchent l'indemnité de chômage revenant aux officiers.

3. Les personnes dont le revenu n'a pas subi de diminution après le service, ensuite d'une maladie, n'ont droit qu'au traitement d'hôpital.

Art. 13. 1. L'indemnité de chômage de l'art. 12, 1 *b* est proportionnée au gain journalier, suivant les cinq classes ci-après :

1re classe	fr.	—. —	jusqu'à	fr.	3. 50
2e	»	» 3. 51	»	»	4. —
3e	»	» 4. 01	»	»	5. —
4e	»	» 5. 01	»	»	6. —
5e	»	» 6. 01	»	»	7. 50

2. Le maximum de chaque classe sert de base pour l'évaluation de l'indemnité de tous les assurés de cette classe.

Art. 14. 1. L'indemnité de chômage de l'art. 12, 1 *b* est égale, en cas d'incapacité de travail absolue, au 70 % du gain journalier, dont le montant est évalué d'après les principes suivants.

a. pour chacun des trente premiers jours de maladie après le licenciement de l'assuré, une somme fixe de 5 francs pour les officiers et de 3 francs pour les sous-officiers ou soldats;

b. pour chacun des jours suivants de maladie, une somme fixée conformément aux art. 352 à 354.

L'indemnité de chômage due aux assurés non mentionnés sous lettre *a*, en remplacement de la solde (art. 347, lettre *b*) et de la somme fixe prévue sous lettre *a* du présent article, est fixée par le CF. pour chaque catégorie d'assurés.

Tout assuré qui est fonctionnaire ou employé public, et dont le revenu n'a pas été diminué ensuite de sa maladie, n'a pas droit à une indemnité de chômage.

Art. 352.[1]) L'indemnité de chômage prévue sous lettre *b* de l'art. 351 est proportionnée au gain journalier de l'assuré, suivant les classes ci-après :

Cl. I,	gains journ.	de fr. 0. —	à 3. 50
» II,	»	» 3. 51	à 4. —
» III,	»	» 4. 01	à 5. —
» IV,	»	» 5. 01	à 6. —
» V,	»	» 6. 01	à 7. 50

Le maximum de chaque classe est réputé gain journalier de tout assuré appartenant à cette classe, et sert de base au calcul de l'indemnité de chômage.

Art. 353.[2]) En cas d'incapacité totale de travail, l'indemnité de chômage prévue sous lettre *b* de l'article 351 est égale à 70 % du gain journalier (art. 352), fixé comme il est dit ci-après.

[1]) Cf. LF, art. 23.
[2]) Cf. LF., art. 24.

2. Suivant que le salaire est fixé par année ou par mois, sa trois-centième ou vingt-cinquième partie est reconnue comme gain journalier.

3. Si le gain journalier est variable, le montant en est déterminé d'après une moyenne.

4. Tout supplément régulier de gain, en numéraire ou en nature, n'est porté en compte dans le calcul du gain que lorsque ce supplément vient à manquer par le fait de la maladie ou de l'accident.

5. Si le gain consiste uniquement ou principalement en prestations en nature, il est déterminé d'après le salaire généralement payé, dans la contrée, pour le même travail ou pour un travail analogue.

6. Les personnes dont le gain est inférieur à fr. 3.50 ou qui, comme les étudiants, apprentis, volontaires, n'en perçoivent pas du tout, sont considérées comme faisant partie de la première classe (art. 13, 1).

Cf. chiffre 9.

Cf. chiffre 10.

7. Dans des cas spéciaux, l'indemnité de chômage pourra être augmentée et, il sera même loisible, avec l'assentiment du CF., de la porter, dans des cas particulièrement graves, à 100 % du gain journalier pris pour base de l'assurance.

8. Les dispositions du présent article s'appliquent par analogie à la détermination du gain journalier des personnes travaillant à leur propre compte.

La trois-centième ou vingt-cinquième partie d'un gain annuel ou mensuel est réputée gain journalier.

Si le gain varie d'un jour à l'autre, son montant journalier est fixé d'après une moyenne.

En tant que réguliers, tout gain supplémentaire en numéraire et tout gain en nature, si la maladie entraîne leur suppression, sont portés en compte comme gain journalier.

Si le gain est uniquement ou principalement en nature, son montant journalier est fixé d'après le salaire en numéraire généralement payé, dans la contrée, pour le même travail ou pour un travail analogue.

Même pour les personnes qui n'ont pas terminé leur instruction professionnelle (apprentis, volontaires, étudiants), le gain journalier ne saurait être fixé à moins de trois francs cinquante centimes.

Le gain journalier n'est pris en considération qu'à concurrence de sept francs cinquante centimes.

Tout revenu provenant de la fortune ou d'autres sources, en tant que la maladie n'entraîne pas sa diminution, n'est pas porté en compte comme gain journalier.

Dans des cas spéciaux et avec l'assentiment du CF., l'indemnité de chômage peut être majorée pour un temps déterminé ou indéterminé; si l'assuré est totalement infirme et en même temps indigent, cette majoration peut avoir lieu à concurrence de 100 % du gain journalier.

9. Le gain journalier, établi conformément au présent article, n'est pris en considération que jusqu'à concurrence de la somme de sept francs cinquante centimes.

Cf. al. 7.

10. Les rentes provenant d'autres sources que du travail ne sont pas considérées dans le calcul du gain journalier, à moins qu'elles n'aient été réduites par le fait de la maladie ou de l'accident (article 12, 3).

Cf. al. 8.

Art. 15. 1. En cas d'incapacité de travail partielle ou lorsque l'incapacité de travail absolue s'est transformée en incapacité partielle, l'indemnité de chômage sera réduite suivant le degré de l'incapacité.

2. Lorsqu'il est à prévoir que l'incapacité de travail durera au moins six mois, l'indemnité de chômage journalière sera remplacée par une pension temporaire (article 19, 2).

Art. 354. [1]) Si l'incapacité de travail n'est que partielle, l'indemnité de chômage subit une réduction proportionnelle.

L'indemnité de chômage est remplacée par une pension temporaire, s'il est à prévoir que l'incapacité totale ou partielle de travail durera plus de six mois.

Art. 16. 2. Le Département militaire établit le montant de l'indemnité de chômage. A cet effet, le médecin en chef, après avoir entendu le médecin traitant, l'autorité militaire cantonale, et l'ayant-droit ou, à son défaut, ses parents, soumet au département un rapport motivé accompagné de renseignements relatifs au gain et à la famille de l'assuré.

Art. 355. [2]) Le médecin en chef demande les renseignements nécessaires au médecin traitant, au malade ou à la famille du malade empêché, et à l'autorité militaire cantonale; il présente ensuite un rapport et des propositions au Département militaire fédéral.

2. Il est loisible au médecin en chef de compléter ses renseignements, comme il le jugera à propos.

Les autorités cantonales compétentes et les organes des caisses de secours en cas de maladie, dont l'intéressé fait partie, sont tenus de déférer sans retard à des de-

Le médecin en chef peut, s'il le juge utile, faire une enquête plus complète.

Les autorités cantonales compétentes, et la direction de caisse d'assurance dont le malade est membre, sont tenues de fournir sans retard et d'une manière exacte

[1]) Cf LF., art. 25.
[2]) Cf. LF., art. 26.

mandes de renseignements concernant l'ayant-droit et sa famille.

3. La décision du Département militaire pourra être déférée par les ayants-droit au CF., lequel statuera en dernière instance.

les renseignements demandés sur le gain et les circonstances de famille du malade.

Le Departement militaire fédéral fixe le montant de l'indemnité de chômage (art. 351, lettre *b*).

Dans les dix jours dès sa communication, la décision du département peut être, de la part du malade ou de ses survivants, l'objet d'un recours en dernière instance au CF.

Art. 17. L'indemnité de chômage et l'indemnité pour traitement à l'hôpital seront payées à la fin de chaque semaine de maladie. Au besoin, il sera payé des acomptes au cours de la semaine.

Art. 356.[1] Les indemnités de chômage et de traitement sont payables à la fin de chaque semaine de maladie ; en cas d'indigence, des acomptes sont payés au cours de la semaine.

Une ordonnance du CF. réglera le mode de paiement.

Le CF. fixe le mode de paiement.

III. Infirmité permanente.

A. Invalides.

Art. 18. 1. L'assuré dont la lésion est d'une certaine durée a droit à une pension mensuelle qui devra lui être servie dès que son état ne nécessitera plus de soins médicaux à l'hôpital ou à son domicile.

II. Prestations pour infirmité permanente.

a. Pension d'invalidité.

Art. 357.[2] Si la maladie ou l'accident entraînent une infirmité permanente, l'assuré a droit pour l'avenir à une pension d'invalidité.

Cette pension est viagère ou temporaire. Si l'infirmité existe encore à l'expiration du temps prévu pour une pension temporaire, une nouvelle pension, viagère ou exceptionnellement temporaire, est constituée pour l'avenir.

2. Cette pension est du 70 % de la moins-value que le gain mensuel de l'assuré subit par suite de son incapacité de travail. Le gain mensuel est de vingt-cinq fois le gain journalier (art. 12 et 13) antérieur à la maladie ou à l'accident.

Art. 358.[3] La pension est de 70 % de la moins-value de gain annuel (art. 359) que subira probablement l'assuré ensuite de la diminution de sa capacité de travail.

[1] Cf. LF., art. 27.
[2] Cf. LF., art. 28.
[3] Cf. LF., art. 29.

3. Le gain des personnes ne recevant aucune rémunération ou n'ayant qu'un salaire hors de proportion avec leur travail est assimilé au salaire généralement payé dans la contrée, pour le même travail ou pour un travail analogue, à un ouvrier adulte. La présente prescription s'applique spécialement au cas de l'art. 14, chiffre 6, et aux autres cas semblables.

Art. 19. 1. Lorsqu'il est à prévoir que l'état de l'assuré ne subira plus de changements, il lui sera alloué une pension viagère, sous réserve de modifications en cas d'amélioration ou d'aggravation imprévues (art. 23, 5).

2. Lorsqu'il est probable que le degré d'incapacité de travail se modifiera par la suite, la pension sera adjugée pour un temps déterminé approximativement. A l'expiration de ce temps, il sera procédé à un nouvel examen, ensuite duquel le montant de la pension sera fixé à nouveau ou supprimé complètement.

Si l'assuré est totalement infirme et en même temps indigent, la pension peut être majorée, pour un temps déterminé ou indéterminé, à concurrence de 100 % du gain annuel.

Art. 359.[1]) Le montant de la pension (art. 358) est fixé comme suit :

a. le gain annuel est réputé égal à trois cents fois le gain journalier fixé conformément aux articles 352 et 353 ;

b. la pension pour incapacité totale de travail égale 70 % du gain annuel ainsi fixé. Si l'incapacité de travail n'est que partielle, le taux de la pension subit une réduction proportionnelle.

Pour une pension avec taux majoré en application de l'alinéa 2 de l'art. 358, le gain annuel est également fixé comme il est dit sous lettre *a*.

3. En cas d'aggravation imprévue, le médecin en chef appliquera au besoin l'art. 9, la pension remplaçant toutefois l'indemnité de chômage.

Art. 360.[2]) Si la gravité de l'infirmité vient à se révéler comme notablement différente de celle reconnue jusqu'alors, la pension est pour l'avenir augmentée, réduite ou supprimée ; la pension nouvellement fixée reste basée sur le gain annuel admis lors de la fixation initiale (art. 359, lettre *a*). Une pension augmentée ne peut excéder le montant d'une pension pour incapacité totale (art. 359, lettre *b*). L'article 358, alinéa 2, demeure réservé.

Une nouvelle fixation de la pension, telle que la prévoit l'alinéa

[1]) Cf. LF., art. 29.
[2]) Cf. LF., art. 30.

B. Parents survivants.

Art. 20. 1. Le jour du décès du lésé, les prestations fournies en vertu des art. 9 et 18 sont périmées; l'assurance prend à sa charge les frais de sépulture usuels jusqu'à concurrence de 50 francs et, le cas échéant, les frais de transport (art. 309 du règlement d'administration).

2. En cas de décès, les proches parents de la victime ont droit à une pension mensuelle commençant à courir dès le lendemain du décès, cette pension représentant une fraction du gain mensuel du défunt (art. 18, 2), savoir:

a.	la veuve sans enfants	40 %
	la veuve avec enfants	65 »
b.	un ou deux orphelins, chacun	25 »
	plus de deux orphelins, ensemble	65 »

précédent, peut avoir lieu en tout temps pour toute pension viagère ou temporaire (art. 357, alinéa 2).

Si la maladie ou l'accident ont des suites tardives imprévues, le médecin en chef alloue en cas de besoin, sans préjudice à la pension d'invalidité, les prestations prévues à l'article 347, lettre *a* et alinéa 2.

Art. 361.[1]) Si, au temps de la maladie ou de l'accident, l'assuré n'avait pas encore le gain normal d'un adulte, la pension est calculée d'après ce gain; celui-ci ne saurait toutefois excéder le gain normal d'une personne de vingt-cinq ans.

Cette fixation d'une pension majorée est réputée fixation initiale au sens de l'art. 360, alinéa 1.

b. Indemnité funéraire et pensions de survivants.

Art. 362.[2]) Si l'assuré succombe à la maladie ou à l'accident, les prestations prévues aux articles 347 et 357 sont remplacées pour l'avenir par:

1° l'indemnité funéraire;
2° les pensions de survivants.

1° Indemnité funéraire.

Art. 363.[3]) L'assurance militaire paie une indemnité funéraire de quarante francs; le droit à cette indemnité est régi par l'art. 74.

2° Pensions de survivants.

Art. 364.[4]) Tout parent survivant de l'assuré a droit à une pension annuelle, qui court dès le lendemain du décès et qui comporte un certain pourcent du gain annuel (art. 359) du défunt, savoir:

[1]) Cf. LF., art. 31.
[2]) Cf. LF., art. 32.
[3]) Cf. LF., art. 33.
[4]) Cf. LF., art. 34—37.

c. le père ou la mère . . 20 »
les père et mère, ensemble . . . . 35 »
d. chaque frère ou sœur orphelin . . . . . . 15 »
les frères et sœurs orphelins, ensemble . . 25 »
e. un grand-père ou une grand'mère . . . . 15 »
les grands-parents ensemble . . . . 25 »

3. Cependant les parents mentionnés sous les lettres *c*, *d*, *e*, n'ont droit à aucune indemnité si le décès de l'assuré ne porte aucun préjudice à leur subsistance.

4. La disposition de l'art. 18, 3 est aussi applicable aux pensions allouées en vertu du présent article.

Art. 21. 1. La veuve exclut tous les autres ayants-droits. A son défaut, ou si son droit vient à s'éteindre pour un motif quelconque, les autres parents, pour autant que leur droit à la pension n'est pas périmé, suivent dans l'ordre de l'art. 20, de sorte que les enfants excluent les ascendants, ceux-ci les frères et sœurs et ainsi de suite.

2. N'ont plus droit à la pension les enfants et les frères et sœurs âgés de 18 ans révolus, à moins qu'ils ne soient atteints d'une incapacité de travail.

3. Les autres pensions sont viagères, sous réserve des art. 23,5 et 24.

Art. 22. 1. La veuve qui, au moment du décès de son mari, était divorcée ou judiciairement séparée de corps d'avec lui ne peut prétendre à une pension que dans le cas où son mari était tenu de pourvoir en une certaine mesure à son entretien.

1. la veuve, durant sa viduité, 40 %;
2. chaque enfant légitime, même posthume, jusqu'à l'âge de seize ans révolus, 25 %; si l'enfant a déjà perdu ou perd plus tard sa mère, la pension est portée à 35 %;
3. les ascendants en ligne directe, leur vie durant, et les frères et sœurs jusqu'à l'âge de seize ans révolus, ensemble 30 % à répartir également entre eux tous.

La veuve n'a droit à une pension que si le mariage ou la publication des promesses de mariage sont antérieurs à la maladie ou à l'accident; à ce défaut et suivant les circonstances, le CF. peut néanmoins accorder à la veuve une pension ou indemnité équitable.

N'a pas droit à une pension la veuve qui, au décès de l'assuré, était divorcée ou séparée de corps d'avec lui en vertu d'un jugement exécutoire.

Les enfants légalement adoptés ou légitimés avant la maladie ou l'accident sont assimilés aux enfants légitimes.

Il en est de même de tout enfant naturel ou conçu sous la foi d'une promesse de mariage, si la paternité du défunt a été établie par un prononcé exécutoire conforme à la législation applicable, ou par une reconnaissance écrite et digne de foi.

L'art. 361 est applicable aux pensions prévues par le présent article.

Art. 365. [1]) Les pensions prévues à l'art. 364 ne peuvent, au total, excéder le 65 % du gain annuel (art. 359) du défunt.

---

[1]) Cf. LF., art. 35, al. 1er, 36, al. 1er, 37.

2. Les enfants qui étaient légitimés ou légalement adoptés lors de l'accident ou de la maladie, sont assimiiés aux enfants légitimes.

3. Sont considérés et traités comme orphelins les enfants naturels et ceux conçus sous la foi d'une promesse de mariage, mais seulement en tant que leur père était tenu de pourvoir en une certaine mesure à leur entretien.

Le total des pensions de la veuve et des enfants est, cas échéant, ramené au 65 % par voie de réduction proportionnelle.

L'extinction de la pension d'un de ces parents (art. 364, chiffres 1 ou 2) profite d'abord aux autres, proportionnellement et dans la limite de leurs droits.

Les parents visés sous chiffre 3 de l'art. 364 n'exercent leurs droits que sur la différence entre le 65 % précité et le total des pensions de la veuve et des enfants.

L'extinction de la pension d'un parent visé sous chiffre 3 de l'art. 364 profite en parts égales aux autres parents visés sous le même chiffre; toutefois, aucun de ces parents ne peut dans le même temps bénéficier d'une pension supérieure à celle d'un parent visé sous chiffre 1 ou 2.

Art. 366.[1]) N'ont pas droit à une pension les survivants qui, au moment du décès de l'assuré, étaient de nationalité étrangère et résidaient à l'étranger.

Au sens des art. 364 et 365, et jusqu'au moment où elle se serait éteinte en vertu de ces mêmes articles, la pension qui fait l'objet d'une déchéance en vertu de l'alinéa précédent est réputée maintenue en faveur de la Confédération, et elle profite de l'extinction d'autres pensions.

C. Dispositions concernant toutes les pensions.

Art. 23. 1. Une commission de cinq membres, chargée d'examiner les demandes de pension, sera nommée par le CF. pour une période de trois ans. Le médecin en chef assistera aux séances de cette commission avec voix consultative.

c. Dispositions communes.

Art. 367.[2]) Le CF. nomme pour trois ans une commission des pensions, composée de sept membres. Le médecin en chef a voix consultative dans la commission.

---

[1]) Cf. LF., art. 38.
[2]) Cf. LF., art. 39—41.

2. Pour chaque pension à établir ou à reviser, le médecin en chef soumettra un rapport à cette commission, laquelle fera ses propositions, sur chaque cas, au Département militaire. Ces propositions porteront sur le bénéficiaire, sur le montant de la pension, son point de départ et son expiration; le Département militaire présentera à son tour ses propositions au Conseil fédéral, lequel prononcera en dernier ressort.

3. Le médecin en chef remet un titre de pension signé par le chef du Département militaire et par lui-même à l'ayant-droit; ce titre revêt le caractère d'un acte authentique délivré par une autorité fédérale.

4. Lorsqu'un cas sera complètement élucidé un mois et demi avant une séance ordinaire de la commission des pensions, le Département militaire pourra, sur la proposition du médecin en chef, autoriser à titre provisoire le paiement mensuel qui devra être proposé à la commission.

5. Chaque fois que des circonstances nouvelles ou jusqu'alors inconnues nécessitent une modification au montant de la pension, celle-ci devra être fixée à nouveau et le titre de pension modifié en conséquence.

Art. 24. 1. Chaque pension pourra être rachetée en tout temps par le Département militaire, moyennant une somme fixée par ce dernier, savoir:

a. sur la proposition du bénéficiaire et de la commission des pensions;

La commission des pensions, vu le dossier ainsi que le rapport et les propositions du médecin en chef, accorde ou refuse, retire ou modifie les pensions; elle en fixe le montant, la prise de cours et l'expiration, et prononce également dans le cas prévu à l'art. 354, alinéa 2.

Les décisions de la commission peuvent être l'objet d'un recours au tribunal des assurances, de la part de l'assuré, de ses survivants ou du CF.

Le CF. fixe la procédure de la commission, et l'indemnité due à ses membres.

Après que la fixation de la pension est devenue exécutoire, l'ayant-droit reçoit un titre de pension signé du chef du Département militaire fédéral. Ce titre est réputé acte public d'une autorité fédérale.

Par exception et sans attendre une séance ordinaire de la commission des pensions, le Département peut, sur la proposition du médecin en chef, ordonner le paiement d'acomptes sur une pension.

Chaque fois que des faits de nature à influer sur le montant de la pension, en vertu de la présente loi, se produisent ou viennent à être connus, la pension est fixée à nouveau et le titre subit les modifications nécessaires.

Art. 368.[1]) En cas de nouveau mariage et sans préjudice à ses droits jusqu'à ce jour, la veuve reçoit en liquidation de sa pension le triple du montant annuel de cette dernière. Au sens des art. 364 et 365, et durant trois années

[1]) Cf. LF., art. 35, al. 3; 42.

b. sur la proposition de la commission des pensions et même contre la volonté du bénéficiaire, lorsque ce dernier a fixé son domicile à l'étranger.

2. En cas de nouveau mariage et sans préjudice de ses droits jusqu'à ce jour, la veuve reçoit en liquidation de sa pension le triple du montant annuel de cette dernière.

3. Pour le rachat de sa pension, toute veuve est réputée sans enfants. Ce rachat donne aux enfants les droits résultant des art. 20, 2 b et 21, 2.

4. Le rachat est irrévocable à l'égard de celui qui en a été l'objet; par contre, la pension continuera à sortir ses effets à l'égard de tous ceux qui lui succèdent dans ses droits, en vertu de l'art. 20, 2.

dès cette liquidation, la pension est réputée maintenue en faveur de la Confédération, et elle profite de l'extinction d'autres pensions.

La commission des pensions peut racheter en tout temps, même contre la volonté du titulaire, toute pension d'invalidité ou de survivant dont le montant annuel est inférieur à cent francs ou dont le titulaire réside à l'étranger.

En tout autre cas, le rachat ne peut avoir lieu que par exception et sur demande du titulaire.

Au sens des art. 364 et 365, et jusqu'au moment où elle se serait éteinte à défaut de rachat, la pension rachetée est réputée maintenue en faveur de la Confédération, et elle profite de l'extinction d'autres pensions.

Toute pension rachetée avec le consentement de son titulaire est définitivement liquidée. Le titulaire dont la pension a été rachetée contre sa volonté peut, dans le cas prévu à l'art. 360, alinéa 1, demander une nouvelle fixation de sa pension; l'assurance militaire lui constitue alors, cas échéant, une pension spéciale ou majore le prix de rachat.

Art. 25. Si l'assuré a été victime d'un acte volontaire par lequel il s'est exposé à un grand danger dans l'intérêt de la patrie, le CF., sur la proposition du Département militaire, peut élever la pension jusqu'au double de son montant normal, aussi bien pour le lésé lui-même que pour ses héritiers.

Art. 369. [1]) Si l'assuré a été blessé ou tué en s'exposant volontairement à un grave danger dans l'intérêt de la patrie, le CF. peut élever les pensions d'invalidité ou de survivants jusqu'au double de leur montant ordinaire.

Art. 26. Les pensions et les indemnités de chômage alloués en vertu de la présente loi sont insaisissables; elles ne peuvent être

Cf. art. 342.

[1]) Cf. LF., art. 43.

séquestrées et ne rentrent pas dans la masse en faillite de l'assuré. Elles ne peuvent être soumises à aucun impôt. Le droit à l'indemnité demeure incessible.

Art. 27. 1. Les pensions sont payables le 1er de chaque mois de l'année civile.

2. Quand le droit à pension naît au cours d'un mois, l'arrérage afférent aux jours du mois qui restent à courir échoit le premier jour du mois suivant.

3. Quand le droit à pension s'éteint ou subit une réduction ou une augmentation au cours d'un mois, le montant ancien de la pension est maintenu pour les jours du mois qui restent à courir, sous réserve de l'art. 23, 4.

4. Le CF. désignera les administrations chargées d'effectuer les paiements résultant des pensions.

Art. 370.[1]) Les arrérages de pensions sont mensuels; ils échoient le premier jour du mois.

Si une pension prend cours après le premier du mois, la part d'arrérage afférente aux jours du mois qui restent à courir échoient le premier jour du mois suivant.

Si une pension s'éteint ou subit une réduction ou une augmentation au cours du mois, son montant antérieur fait encore règle pour les jours du mois qui restent à courir.

Art. 28. 1. Après fixation du montant de la pension et livraison du titre de pension, sera refusé le paiement de tout arrérage mensuel échu depuis trois mois sans que le bénéficiaire l'ait réclamé à l'endroit indiqué sur le titre.

2. Le droit à pension, reconnu par un titre de pension, se prescrit par deux ans dès la date du dernier paiement d'arrérage et doit être annulé; toute réclamation d'arrérage de la part du bénéficiaire interrompt la prescription.

3. Le Département militaire, sur la proposition de la commission des pensions, a seul le droit d'in-

Art. 371. Le Département militaire fédéral peut déclarer prescrit tout arrérage mensuel (art. 370, alinéa 1) non réclamé de la part de l'ayant-droit, au lieu indiqué par le titre de pension, dans les trois mois dès son échéance.

Le droit à une pension se prescrit par deux ans dès la date du dernier paiement d'arrérage, et il est procédé à sa radiation ; toute réclamation d'arrérage de la part de l'ayant-droit, au lieu indiqué par le titre de pension, interrompt la prescription.

La prescription du droit à une pension ne profite à d'autres ayants-droits, conformément aux art. 364 et 365, que dès la radiation.

Le Département militaire fédéral a seul le droit d'invoquer la prescription statuée au présent article.

[1]) Cf. LF., art. 44.

voquer les cas de prescription prévus sous les chiffres 1 et 2 du présent article.

C. Rapports entre l'assurance militaire et les caisses d'assurance contre les maladies ou l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents.

Art. 372. En tant que le présent titre troisième impose à l'assurance militaire l'obligation de fournir des prestations pour une maladie ou un accident, les caisses publiques ou inscrites d'assurance contre les maladies, de même que l'établissement fédéral d'assurance contre les accidents, sont déchargés de l'obligation qui leur incomberait, en vertu des titres premier ou deuxième de la présente loi, de fournir les mêmes prestations. Les caisses publiques ou inscrites et l'établissement fédéral ont dans ce cas, pour les prestations qu'ils ont fournies, un droit de recours contre l'assurance militaire.

Ce droit est lié à la condition que, sauf excuse valable, la caisse ou l'établissement fassent immédiatement connaître au médecin en chef les prestations qu'ils ont fournies.

Art. 29. Les contestations qui surgiront entre l'assurance militaire et les caisses de secours en cas de maladie, publiques ou inscrites, seront tranchées par le TF.

Art. 373. Toutes contestations entre l'assurance militaire et une caisse publique ou inscrite ou l'établissement fédéral, touchant leurs prétentions réciproques, sont tranchées par le tribunal des assurances.

IV. Administration et couverture des dépenses.

Art. 30. 1. Le médecin en chef représente et administre l'assurance militaire ; il aura à sa disposition le personnel auxiliaire nécessaire.

D. Couverture des dépenses et administration de l'assurance militaire.

Cf. art. 375.

2. Il examine tous les cas d'assurance, conformément à la présente loi. Toutes les lettres et demandes émanant d'assurés et de leurs parents ou d'un mandataire doivent lui être adressées.

3. Il est chargé du contrôle des assurés et des autres ayants-droit; il les classe d'après la nature de l'indemnité.

4. Il veille à ce que les indemnités de chômage et de subsistance, les notes d'hôpital, les frais de sépulture et autres soient payés.

5. Il veille à ce que les titres de pension soient délivrés aux bénéficiaires et à ce que les pensions soient payées, conformément à l'art. 28 de la présente loi.

6. Chaque année, il doit présenter un rapport sur la marche de l'assurance et rendre compte de son administration.

Art. 31. 1. La Confédération supporte toutes les dépenses résultant de l'assurance militaire.

2. L'Assemblée fédérale fixe, par la voie du budget, les crédits nécessaires :

a. pour l'administration de l'assurance militaire ;

b. pour le paiement des indemnités en cas d'infirmité temporaire (titre II de la présente loi) ;

c. pour le paiement des pensions constituées après l'entrée en vigueur de la présente loi (titre III de la présente loi).

3. En cas de grande catastrophe ou de guerre, les dépenses résultant des nouvelles pensions seront

Art. 374[1]). La Confédération supporte tous les frais de l'assurance militaire, sous réserve de l'art. 330, alinéa 2.

L'AF. fixe, par la voie du budget annuel, les crédits nécessaires à la couverture :

a. des frais d'administration de l'assurance militaire ;

b. des prestations pour infirmité temporaire ;

c. des prestations pour infirmité permanente, d'après le système de capitalisation ;

d. des pensions constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Il appartient à l'AF. de fixer le mode de couverture des pensions dérivant de guerre, d'épidémies ou

[1]) Cf. LF., art. 45.

couvertes conformément à une décision de l'AF.

de sinistres particulièrement importants par le nombre de leurs victimes.

Cf. art. 30.

Art. 375. Le Département militaire fédéral administre l'assurance militaire, avec le concours de l'office fédéral des assurances.

Le CF. édicte à ce sujet des dispositions d'exécution.

Art. 32. 1. L'administration de l'assurance militaire rentre dans l'administration générale du Département militaire.

2. Les dépenses occasionnées en vertu de l'art. 31, chiffre 2, *b* et *c*, feront l'objet d'un compte spécial.

Art. 33. 1. Il est ouvert au Département militaire un crédit annuel de 500,000 francs à l'effet d'augmenter le fonds des invalides.

2. Lorsque ce fonds aura atteint la somme de 50,000,000 de francs, l'Assemblée fédérale décidera s'il y a lieu de continuer à lui allouer des versements annuels.

3. Le fonds des invalides continuera à être mis à contribution pour les pensions constituées avant l'entrée en vigueur de la présente loi; sauf cette exception, ce fonds, ainsi que la caisse Grenus des invalides et la fondation Winkelried ne seront entamés qu'en cas de guerre.

Cf. art. 377.

Art. 34. Il sera constitué pour l'assurance militaire une réserve mathématique et un fonds de garantie qui seront administrés à part.

Art. 376. Il est constitué pour l'assurance militaire un capital de couverture (art. 374, lettre *c*) et un fonds de sûreté; l'assurance militaire a une comptabilité distincte.

Art. 35. Les recettes accusées par ce compte spécial seront affectées:

a. au paiement des indemnités pour infirmité temporaire et permanente, entant quelles ne sont pas à la charge du fonds des invalides (art. 33, chiffre 2);

b. à l'alimentation de la réserve mathématique;
c. à l'alimentation du fonds de garantie.

Art. 36. La réserve mathématique doit être égale à la valeur actuelle des droits aux pensions; elle est arrêtée à la fin de chaque année d'après les principes techniques d'assurance.

Les intérêts de cette réserve seront considerés comme recettes courantes du compte spécial.

Art. 37. 1. Le fonds de garantie est alimenté au moyen des excédents de recettes accusées par le compte annuel et par les intérêts; il ne pourra être mis à contribution que dans les cas prévus à l'art. 31, chiffre 3.

Le fonds de sûreté est formé des excédents de recettes des comptes annuels de l'assurance militaire, des intérêts du fonds lui-même et d'autres attributions; il ne peut être mis à contribution que dans les cas prévus à l'art. 374, alinéa 3.

Cf. art. 33.

Art. 377 [1]. L'AF. porte annuellement au budget, jusqu'à ce que le fonds des invalides atteigne un montant suffisant, une somme affectée à l'alimentation de ce fonds.

Le fonds des invalides, le fonds Grenus des invalides et la fondation fédérale Winkelried ne peuvent être mis à contribution qu'en cas de guerre.

2. Chaque déficit résultant des comptes annuels sera couvert au moyen de crédits supplémentaires.

Art. 38. Les dispositions générales en vigueur dans l'administration fédérale en matière de contentieux sont applicables pour le placement des fonds disponibles et pour l'administration de l'assurance militaire. Le Conseil fédéral édictera au besoin d'autres prescriptions à cet égard.

[1]) Cf. LF., art. 48.

V. Dispositions finales.

Art. 39. Sont abrogés par la présente loi :

1. La loi fédérale sur les pensions et les indemnités militaires, du 13 novembre 1874;
2. les arrêtés et ordonnances concernant l'assurance par la Confédération des militaires contre les accidents.

Cf. art. 379 [1]).

Art. 40. Le CF. est chargé d'édicter les ordonnances nécessaires pour l'exécution de la présente loi.

Cf. art. 397 [2]).

Art. 41. (Clause référendaire).

Titre quatrième.

Dispositions finales et transitoires.

Cf. supra p.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 196; projet d'assurance contre les accidents, art. 94.

Art. 388. Dans la supputation des délais prévus par la présente loi, le jour duquel le délai court n'est pas compté.

Lorsque le dernier jour tombe sur un dimanche ou sur un jour légalement férié, le délai expire le premier jour ouvrable qui suit.

Le délai n'est réputé observé que si l'acte a été accompli avant son expiration; les écrits doivent être parvenus à leur destination, ou avoir été remis à un bureau de poste suisse, au plus tard le dernier jour du délai.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 206; projet d'assurance des militaires, art. 39.

Art. 379. Sont abrogées toutes dispositions de lois ou ordonnances fédérales ou cantonales qui seraient contraires à la présente loi, spécialement la loi fédérale du 13 novembre 1874, sur les pensions militaires et les indemnités.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 205.

Art. 380. Touchant les personnes qui ont engagé leurs services à long terme et qui sont soumises à l'assurance, l'art. 341 du code fé-

[1]) Cf. LF., art. 50.
[2]) Cf. LF., art. 49, 51.

déral des obligations, du 14 juin 1881, est modifié en ce sens que :

a. dans le cas prévu à l'alinéa 1, la rémunération n'est due que sous déduction de l'indemnité de chômage afférente au même temps;

b. dans le cas prévu à l'alinéa 2, l'employeur est déchargé de l'obligation de fournir les soins et secours médicaux, et n'est tenu qu'à l'entretien.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 128.

Art. 381. La prescription des actions en dédommagement prévues aux art. 134 à 136 est régi par les art. 146, 148 et suivants du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881.

Cf. projet d'assurance contre les accidents, art. 98.

Art. 382. La loi fédérale sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, en cas d'accidents entraînant mort d'homme ou lésions corporelles, du 1er juillet 1875, de même que la loi fédérale sur la régale des postes, du 5 avril 1894, sont abrogées en ce qui touche la responsabilité de ces entreprises pour les accidents survenus dans l'exploitation à leurs employés en service.

Cf. projet d'assurance contre les accidents, art. 96.

Art, 383. Sont abrogées en ce qui touche la responsabilité d'accidents :

a. la loi fédérale sur la responsabilité civile des fabricants, du 25 juin 1881;

b. la loi fédérale sur l'extension de la responsabilité civile complétant la loi fédérale du 25 juin 1881, du 26 avril 1887.

Cf. projet d'assurance contre les accidents, art. 97.

En ce qui touche les maladies professionnelles, les dispositions des deux lois précitées demeurent toutefois applicables aux jours de maladie qui suivent ceux pour les-

quels une caisse d'assurance contre les maladies a l'obligation de fournir des prestations. La prescription statuée par l'art. 12 de la loi précitée du 25 juin 1881 est portée à deux ans.

Cf. projet d'assurance contre les accidents, art. 96, 98.

Art. 384. En tant qu'abrogées par les articles 382 ou 383, les lois fédérales citées à ces articles sont remplacées par les dispositions du code fédéral des obligations, du 14 juin 1881.

Toutefois, un employeur tenu par la présente loi de payer des primes pour un tiers ne répond d'un accident subi par ce tiers que si l'employeur ou la personne qui dirige l'entreprise ont causé l'accident par un fait dolosif ou par une faute grave.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 83, 141, 142 ; projet d'assurance contre les accidents, art. 70, al. 1er.

Art. 385. La loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889, est complétée comme suit :

a. Les caisses d'arrondissements, l'établissement fédéral et les arrondissements d'assurance ont durant quarante jours contre tout débiteur, pour des contributions, primes, amendes, amendes civiles ou dédommagements, un droit de participation à saisie sans poursuite préalable; en cas de saisie ou de faillite, leurs créances sont privilégiées en première classe.

b. La faillite sans poursuite préalable peut aussi être requise dans les cas prévus à l'article 157, alinéas 1 ou 2, de la présente loi.

c. Les créances des caisses d'entreprises sont, en cas de faillite de l'employeur, privilégiées en première classe; les dispositions sous lettre a du présent article sont applicables aux créances des caisses

d'entreprises contre d'autres débiteurs, pour des contributions, amendes, amendes civiles ou dédommagements.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 141, al. 2; 142; projet d'assurance contre les accidents, art. 70, al. 2.

Art. 386. La loi fédérale concernant les hypothèques sur les chemins de fer dans le territoire de la Conf. suisse et la liquidation forcée de ces entreprises, du 24 juin 1874, est complétée comme suit :

a. L'art. 19 de la loi précitée est également applicable à l'expiration du délai fixé en vertu de l'art. 157, alinéas 1 ou 2, de la présente loi.

b. En cas de liquidation forcée d'une compagnie de chemins de fer, les créances des caisses publiques et de l'établissement fédéral sont colloquées sous chiffre 2 de l'art. 38 de la loi précitée.

Art. 387. Les caisses inscrites ont, pour leurs membres soumis à l'assurance, contre les personnes tenues de payer les contributions et en cas de faillite de ces personnes, les mêmes droits que ceux attribués aux caisses d'arrondissements par les articles 385 et 386.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 197; projet d'assurance contre les accidents, art. 100.

Art. 388. La présente loi entrera en vigueur, dans toute son étendue, le 1er janvier 1903.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 198.

Art. 389. L'AF. fixe la date pour laquelle les dispositions réservées à la compétence des cantons et nécessaires à la mise en vigueur de la présente loi doivent être édictées, soumises au CF. et ensuite exécutées.

Le CF. peut prendre, à l'égard de tout canton en retard, des mesures permettant la mise en vigueur de la présente loi à la date fixée et son exécution convenable.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 200.

Art. 390. Pour toute personne qui s'annonce comme membre volontaire d'une caisse d'arrondissement dans l'année dès l'entrée en

vigueur de la présente loi, la durée de son affiliation à une caisse suisse, durant l'année qui a immédiatement précédé cette entrée en vigueur, est comptée à double pour la supputation des durées minima de six à trois mois prévues aux art. 33 et 34, lettres c, et 36; la durée de cette affiliation depuis l'entrée en vigueur de la présente loi est comptée telle quelle.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 201.

Art. 391. Pour toute personne qui s'annonce comme membre volontaire d'une caisse d'arrondissement dans les cinq ans dès l'entrée en vigueur de la présente loi, la durée de son affiliation à une caisse suisse, durant les deux années qui ont immédiatement précédé et l'année qui a immédiatement suivi cette entrée en vigueur, est comptée telle quelle pour la supputation des durées minima de deux à un an prévues aux articles 33 et 34, lettres c, et 36.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 202.

Art. 392. Durant une année dès l'entrée en vigueur de la présente loi, toute caisse publique peut admettre, moyennant ou sans finance spéciale et comme membres volontaires à assurance entière ou restreinte, des personnes qui ne satisfont pas aux conditions légales ou statutaires d'admission.

Ces admissions appartiennent à la direction ou à une commission spéciale, en vertu de pouvoirs généraux ou spéciaux qui leur sont conférés par les assemblées générales, ou encore à ces assemblées elles-mêmes.

L'attribution de pouvoirs, de même que l'admission directe par les assemblées, sont soumises à l'approbation de l'organe compétent de l'arrondissement d'assurance, et de l'autorité de surveillance.

Les deux alinéas précédents sont applicables par analogie aux caisses d'entreprises.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 199.

Art. 393. Pour la date fixée par le CF., les caisses soumises à la loi fédérale du 28 juin 1889, sur les caisses de secours des compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur, sont tenues :

a. de fournir au CF. la preuve qu'elles distinguent de leurs autres opérations, en tant que faisant l'objet de la présente loi, l'assurance contre les maladies des personnes qui travaillent au compte d'autrui ;

b. de soumettre à l'approbation du CF. leurs statuts, règlements et bilans, modifiés pour tenir compte de la distinction prévue sous lettre a.

L'AF. peut décider que les caisses de pensions ou de secours des entreprises de transport doivent, en cas de maladies ou d'accidents des employés de ces entreprises et en faveur des employés ou de leurs survivants, fournir des prestations supplémentaires à celles prévues par la présente loi.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 179.

Art. 394. En cas de dissolution d'une caisse libre, ou de transformation d'une caisse en caisse d'entreprise (art. 146 et suivants), les ayants-droit disposent librement des biens et fonds de la caisse, après en avoir rempli ou garanti les obligations statutaires ou autres.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 181 et suiv.

Art. 395. Le CF. peut autoriser, sur leur demande, les caisses inscrites B à remplacer, pour leurs membres soumis à l'assurance durant les deux premières années dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les prestations prévues à l'art. 53 par des indemnités correspondantes en numéraire ; l'autorisation du CF. sera publiée.

Cette autorisation est sans préjudice aux subsides fédéraux (art. 78, alinéas 1 et 3 et 189) pour les membres de la caisse.

Cf. projet d'assurance contre les accidents, art. 95.

Art. 396. L'établissement fédéral peut reprendre à l'amiable le contrat d'assurance existant, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, entre une personne soumise à l'assurance et une entreprise d'assurances contre les accidents.

Cf. projet d'assurance contre les maladies, art. 207 ; projet d'assurance contre les accidents, art. 101 ; projet d'assurance des militaires, art. 40.

Art. 397. Le CF. est chargé de l'exécution de la présente loi.

Il rend les ordonnances nécessaires et les soumet à l'approbation de l'AF., en tant que la présente loi le prescrit.

Cf. projet d'assurance contre les accidents, art. 75 et suiv.

Art 398. Il appartient au CF. de fixer les attributions des inspecteurs fédéraux des fabriques (art. 18 de la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, du 23 mars 1877), en matière de prévention des accidents.

Art. 399. Le CF. peut abroger les art. 257, alinéa 1, et 267, alinéas 1 et 2, à l'egard des Etats étrangers dont la législation garantit aux Suisses et aux personnes résidant en Suisse des prestations analogues. [1])

Art. 400. (Clause référendaire.)

[1]) Cf. supra II nº 521.

Chapitre 3.

Les entreprises privées en matière d'assurances[1]).

Const. F. 1874, art. 34, al. 2, R. O. n. S. I 11.[2])

LF. conc. la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, du 25 juin 1885, entrée en vigueur le 1er nov. 1885[3]). Règlement concernant les cautionnements des compagnies d'assurance, voté par le CF., le 12 oct. 1886. Règlement conc. la contribution à payer par les compagnies d'assurance, adopté par le CF., le 29 oct. 1886. Arr. du CF. conc. l'assurance contre les risques de chômage, du 9 mai 1902[4]), R. O. n. S. VIII 167, IX 238, 241, F. f. 1902 III 395; 1903 I 626, 627. — Mess. du CF. et projet de LF. sur les opérations d'entreprises d'assurance non-instituées par l'Etat, du 13 janv. 1885. avec supplément du 6 mars 1885, F. f. 1885 I 75, 511[5]); Rapp. de la comm. du CE., du 9 mars 1885 (Hoffmann), F. f. 1885 I 597. Cf. F. f. 1877 I 366, II 287; 1878 II 104, 109; 1880 II 166; 1881 II 39; 1882 II 297; 1883 II 316; 1884 II 229; 1885 II 698. Cf. encore F. f. 1885 IV 612; 1886 I 567, 766, II 473; 1887 I 147, 559, III 339.

Arr. féd. conc. le relevé des arrêts des tribunaux civils suisses dans les contestations résultant d'assurances, du 20 déc. 1888, R. O. n. S. XI 22. — Mess du CF., du 24 nov. 1888, F. f. 1888 IV 778, 1274[6]).

---

[1]) Le législateur n'a pas encore édicté à l'heure qu'il est de loi régissant le contrat d'assurance. Cf. Code féd. des Obligations, art. 896, puis projet de LF. sur le contrat d'assurance, avec exposé des motifs, élaboré par ordre du CF. par M. le Prof. Dr. *H. Roelli*, en janv. 1906, suivi d'un mémoire complémentaire d'août 1896. Sur la base de ce projet, discuté et revu par une commission d'experts, de 1896 à 1901, F. f. 1902 I 873, le CF. a soumis à l'AF., par message du 2 févr. 1904, un projet de LF. sur le contrat d'assurance, F. f. 1904 I 267, 350, infra p. 490, 491.

[2]) Cf. Première Edition I, nos **8—10, 146**, IV nos **1557—1559, 1561.**

[3]) Cf. *O. v. Waldkirch*, Die Staatsaufsicht über die privaten Versicherungsunternehmungen in der Schweiz nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1885, Zurich 1892; *H. Stüssi,* Der Bund und das Versicherungswesen, Zurich 1892. Conformément à la prescription de l'art. 12 de la LF. du 25 juin 1885, chaque année, en vertu d'un arrêté special du CF., le bureau fédéral des assurances publie un rapport détaillé et complet sur les opérations des entreprises privées d'assurances en Suisse.

[4]) Cf. aussi le rapp. du Bureau féd. des assurances pour 1901, p. LXIV.

[5]) Cf. Dr. *J. Kummer,* dans le journal de statistique suisse, 1879 et 1883: *C. Bodenheimer,* Zur Gesetzgebung über das Versicherungswesen, Berne 1879.

[6]) Quant à la jurisprudence des tribunaux, v. p. ex. Rapp. du Bureau féd. des assurances pour 1895, p. LXXIII. Arr. du CF. du 2 févr. 1904, décidant d'exiger aussi la communication des jugements dans lesquels sont parties

2376. L'art. 84 de la Const. F. soumet les entreprises d'assurance non instituées par l'Etat à la surveillance et à la législation de la Confédération ; ces entreprises ne peuvent donc pas être placées sur la même ligne que les autres industries. Lors de l'élaboration de la loi prévue par la Constitution, les autorités fédérales auront à examiner dans quelle mesure l'action de ces entreprises peut être restreinte ou interdite par des lois cantonales qui déclarent obligatoire pour tous les habitants du canton l'assurance auprès d'un établissement cantonal. [1])

Mais, jusqu'à la promulgation de la LF., laquelle devra tenir compte encore d'autres considérations que de celles qui se rattachent à la liberté de commerce et d'industrie, les prescriptions cantonales sur la matière demeurent encore en vigueur.

C'est pourquoi le CF. a écarté, en 1875, le recours de la société des fabriques de papier réunies à Lausanne, qui demandait que la loi vaudoise du 7 janvier 1845 fût annulée comme contraire aux art. 31 de la Const. F. et 2 des dispositions transitoires de cette constitution. Cette loi vaudoise a créé l'assurance obligatoire par l'Etat du mobilier contre l'incendie et interdit aux particuliers d'assurer ailleurs qu'auprès de l'Etat le mobilier non exclu de l'assurance cantonale. [2])

F. f. 1876 II 559.

2377. En 1878 et 1879, le CF. a été saisi de plusieurs réclamations dirigées contre la gestion de la Caisse de rentes suisses à Zurich. Les griefs formulés avaient trait aux points que voici :

---

en cause les sociétés d'assurance mutuelle non encore soumises à la surveillance de l'Etat, F. f. 1904 I 386. — Le 29 juil. 1895, l'AF. a invité le CF. à examiner si, et, en cas d'affirmative, moyennant quelles conditions, il conviendrait de permettre à des tiers de prendre connaissance des jugements civils communiqués au Bureau féd. des assurances en vertu de l'arr. féd. du 20 déc. 1888. Dans son rapp. du 25 févr. 1896, le CF. a résolu négativement la question pour des raisons d'ordre pratique et de nature juridique. L'AF. a pris note de ce rapp., le 24/27 mars 1896, en partant de l'idée qu'il était de la compétence des autorités administratives de porter à la connaissance du public des jugements de cette catégorie. F. f. 1896 I 591 ; 1897 II 330, Rés. Dél. AF., mars 1896, no 14.

[1]) Cf. actuellement la LF. du 25 juin 1885, art. 1er, al. 5 : Demeurent également réservées les dispositions législatives des cantons relatives aux entreprises d'assurance cantonales. No 2380, 2381.

[2]) Cf. aussi *Hübschmann*, Die obligatorische Mobiliarbrandversicherung in der Schweiz, Leipzig 1903.

1. La Caisse de rentes garantit des intérêts aux personnes assurées pour des rentes et des dots, mais non à celles qui sont assurées pour la vie. Elle entame même le capital de ces dernières. Il résulte des comptes qu'une partie de ce capital est comprise dans les bénéfices de l'établissement.

2. Contrairement aux prescriptions des statuts, on a acheté des valeurs de bourse (obligations du Nord-Est et du Gothard).

3. Ces papiers ne figurent pas au compte annuel pour la valeur du cours, mais bien pour leur valeur nominale.

Les plaignants priaient le CF. d'ordonner une enquête minutieuse et sérieuse sur les opérations et la gestion de l'établissement et, si cette enquête établissait le bien-fondé de leur plainte, de décider :

> 1. que la Kreditanstalt, société suisse de crédit, à Zurich, qui a engagé sans conditions tout son avoir comme garantie en faveur des fonds déposés et qui, en échange de cette garantie absolue pour le risque entier de l'établissement de rentes, a droit à une part des bénéfices, serait sommée de reprendre à la valeur nominale les papiers de bourse achetés à ses risques et périls et de restituer, avec les intérêts composés, les dividendes qu'elle a reçus sur des bénéfices fictifs ;
>
> 2. que la Direction de la Caisse de rentes serait invitée à rembourser, avec les intérêts composés, les parts de bénéfices fictifs qu'elle a reçues. Dans le cas où la société de crédit et la Direction de la Caisse de rentes ne satisferaient pas à cette sommation, la question en litige serait portée devant le TF.

Tout en contestant le bien-fondé de ces réclamations, la Caisse de rentes a mis toutes les parties de son établissement à la disposition entière du CF. ou des experts qu'il nommerait pour procéder à une enquête aussi libre et complète que possible.

Le CF. chargea d'abord trois experts (MM. Hans Weber, juge fédéral, Kinkelin, professeur à Bâle et G. Zeuner, directeur à Dresde) d'examiner à certains points de vue déterminés la gestion de la Caisse de rentes, puis, adoptant les conclusions de leur rapport, il écarta les recours comme mal fondés.

Le CF. s'est déclaré compétent pour trancher ces recours, en se fondant sur les dispositions de l'art. 34 de la Const. F. Il est vrai que les lois cantonales sur l'assurance demeurent en vigueur aussi longtemps que l'on n'a pas promulgué la LF. prévue par l'art. 34 de cette constitution. Mais on ne saurait prétendre que d'ici-là les auto-

rités fédérales ne sont pas en droit d'exercer la surveillance, qui leur est confiée par le dit art. 34. Le terme de surveillance, employé dans cet article, n'aurait aucun sens si la surveillance ne pouvait pas avoir lieu en l'absence d'une LF. sur la matière. Il va de soi, en effet, que le droit d'édicter une loi de cette nature implique la surveillance sur tout le domaine de l'assurance.

F. f. 1879 II 94, 734; 1880 II 166, 215; 1881 II 39; cf. aussi Première Edition II, no 582, IV no 1558.

2378. Voici en quels termes le CF. caractérise, dans son message du 13 janvier 1885, la mission assignée à la Confédération par l'art. 34, al. 2, de la Const. F.

La genèse de l'art. 34, al. 2,[1]) de la Const. F. démontre clairement qu'en le promulguant on a eu l'intention de transférer entièrement à la Confédération, à l'exclusion des cantons, la surveillance et la législation sur les assurances non instituées par l'Etat, de telle sorte que la Confédération aurait à exercer la surveillance directe, et non pas seulement la haute surveillance sur cette matière. C'est à la législation fédérale qu'il appartient de déterminer plus spécialement l'étendue de ce contrôle; en tout cas, l'on n'a jamais songé à une simple surveillance de forme. F. f. 1885 I 79.

De son côté, le rapporteur de la commission du CE. (Hoffmann) a exposé comme suit, dans son rapport du 9 mars 1885, les principes qui sont à la base de la loi:

Le projet de loi soumis à notre préavis n'a pas trait au droit civil en matière d'assurance; sa portée est essentiellement de droit public. La réglementation des rapports multiples de droit privé résultant du contrat d'assurance ne rentre pas dans le cadre de ce projet, car celui-ci ne s'occupe que de l'exploitation des entreprises en matière d'assurance et il n'a même en vue que les entreprises privées, à l'exclusion de toutes celles que les cantons ont créées par voie législative (assurances cantonales contre l'incendie, contre les épizooties, etc.)[2]).

A vrai dire, la Confédération est également investie du pouvoir législatif dans le domaine du droit privé en matière d'assurance. Ce pouvoir, toutefois, découle, non pas de l'art. 34, mais de l'art. 64 de la Const. F., la matière dont il s'agit faisant partie du droit des obligations ou droit des contrats. C'est ainsi que l'un des avant-projets du Code des Obligations, qui fut élaboré par une commission précon-

---

[1]) Cf. aussi infra p. 507.

[2]) Cf. no 2380.

sultative, traitait dans un titre spécial du contrat d'assurance. Cette matière cependant était encore en pleine phase de développement et présentait, dès lors, de nombreuses difficultés. C'est pourquoi elle a été retranchée du Code pour faire l'objet d'une loi spéciale. On paraît généralement admettre qu'il convient d'ajourner l'élaboration de cette loi, afin d'être à même de profiter des expériences que fournira l'exercice de la surveillance fédérale et d'y puiser des indications et des directions dont pourra s'inspirer la codification civile [1]).

Le projet n'a non plus rien de commun avec la question de savoir si et dans quelle mesure la Confédération a pour mission et a la compétence d'organiser, au fédéral, certaines branches de l'assurance comme services publics. Cette question, qui relève plutôt du domaine de la politique sociale, n'a pas à nous occuper ici [2]). Nous sommes en présence d'une loi de surveillance qui n'embrasse que l'exploitation par l'industrie privée. Il s'agit, pour ainsi dire, d'une loi de police, dont l'objet est exactement circonscrit.

Or, la Const. F. a chargé la Confédération de surveiller les entreprises privées en matière d'assurance ; elle veut que cette surveillance soit organisée par voie législative. La question de principe est donc résolue d'avance et ne comporte plus aucune discussion. Entre le système anglais, qui remet tout à l'initiative et aux efforts des individus, et le système américain, qui assigne à l'Etat un rôle tutélaire, le choix n'est plus à faire. Les expériences acquises avec l'un et l'autre de ces systèmes ne sauraient plus déterminer notre ligne de conduite.

En Suisse, la Constitution est formelle. Elle ordonne la surveillance. Il ne s'agit plus que d'en fixer les modalités. Il y a un système qui consisterait à laisser les entreprises diverses se mouvoir librement, en s'abstenant de toute mesure préventive. L'exploitation serait absolument libre. Toute la surveillance consisterait à réserver à l'Etat certaines compétences pour le cas où l'expérience dans ce domaine viendrait à démontrer la nécessité de son intervention dans tel cas donné. C'est là le système pratiqué par le Code fédéral suisse des Obligations à l'égard des sociétés anonymes. Abstraction faite des formalités prescrites pour leur constitution et leur organisation, l'exploitation des affaires par ces sociétés n'est subordonnée à aucune autorisation spéciale de la part de l'Etat. Le projet du CF. part d'un point de vue différent. Il met les compagnies d'assurance en demeure de se

---

[1]) Cf. aujourd'hui le CF. dans son mess. du 2 févr. 1904, à l'appui du projet de LF. conc. le contrat d'assurance, F. f. 1904 I 267—282.

[2]) Cf. maintenant supra chap. 2.

pourvoir d'une autorisation spéciale, qui n'est accordée que sur la production des documents demandés par la loi et les règlements ultérieurs.

Cette autorisation est précédée d'un examen préalable de la solidité, des principes de gestion et des procédés de chaque compagnie (système préventif). F. f. 1885 I 597.

2379. Parmi les nombreuses demandes et requêtes qui parviennent au CF. de la part des particuliers et qui ont trait à des questions d'assurances, l'on rencontre fréquemment des réclamations, des plaintes, qui formulent des conclusions précises contre les entreprises d'assurances. Les autorités de surveillance, le bureau fédéral des assurances et le CF. ne se jugent pas liés par ces conclusions, car la LF. du 25 juin 1885 ne prévoit pas de procédure contradictoire pour les recours relevant de leur compétence. Et d'ailleurs, il s'agit presque sans exception, dans chaque cas particulier, de différends portant sur le contrat d'assurance, lesquels sont du ressort des tribunaux civils, cf. LF., art. 13. Toutefois, comme il se peut que ces cas soient de nature à faire constater une organisation défectueuse ou un procédé incorrect à la charge des sociétés d'assurances, le CF. envoie parfois à ces dernières les plaintes qui lui sont adressées, en les priant d'en prendre connaissance et d'expliquer les faits. Les dispositions prises éventuellement, dans ces cas, à l'égard des sociétés n'ont cependant pas le caractère d'une décision relative au cas spécial qui les a provoquées. Elles sont édictées d'office et sont des mesures de nature générale prises par le CF. en sa qualité d'autorité de surveillance. [1])

CF. dans F. f. 1890 II 515; 1901 II 79 (le Bureau féd. des assurances s'abstient d'exprimer un avis en réponse à des demandes sur des questions de droit privé); 1902 I 872; 1904 I 519.

2380. 1. L'assurance, cela tient à sa nature même, présente à différents degrés, dans ses diverses espèces, à côté de catégories rentrant dans le droit privé et l'économie privée, d'autres branches qui ont un caractère de droit public et qui nécessitent une organisation collective émanant de l'Etat.

2. L'assurance des bâtiments contre l'incendie est, plus que toute autre espèce d'assurance, soumise au droit de surveillance et de

[1]) Cf. aussi supra II p. 1 et suiv. Les recours au CF. et à l'AF.; puis encore no 2399.

police de l'Etat. Dans l'intérêt du crédit foncier, elle est organisée, dans la règle, c'est-à-dire dans la plupart des cantons suisses, comme institution publique administrée sous la direction de l'Etat, avec sa participation et au bénéfice de privilèges accordés par lui.

3. La Const. F. ne fait pas rentrer non plus les assurances dans la notion des industries ordinaires, puisqu'elle en parle, non pas à l'art. 31, mais à l'art. 34, lequel soumet les opérations des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat à la surveillance de la Confédération et à la législation fédérale. Elle reconnaît ainsi l'existence légale et réelle des entreprises d'assurance cantonales, c'est-à-dire instituées par les cantons, sans cependant toucher en rien à leur base et à leur organisation.[1]

4. S'il est arrivé, une fois ou l'autre, que les intérêts de compagnies d'assurances non instituées par l'Etat, mais qui étaient dûment autorisées à faire des opérations dans un canton, ont été protégés par le CF., en application de l'art. 31 de la Const. F., contre certaines taxes édictées par les lois cantonales,[2] cela ne veut pas dire que cette autorité ait par là tranché la question de savoir si les cantons peuvent s'attribuer le monopole d'une branche d'assurance; cela signifie seulement que l'art. 31 de la Const. F. ne permet pas aux cantons d'imposer aux compagnies autorisées à faire des opérations en Suisse des conditions ayant pour effet de détruire les bases techniques de leur entreprise et, par conséquent, leur existence économique.

C'est pourquoi le CF. a écarté, comme mal fondé, le 19 août 1884, le recours des deux compagnies d'assurances contre l'incendie, l'« Helvetia », à St-Gall, et la « Bâloise », à Bâle, contre la loi du canton d'Unterwalden-le-Bas sur l'assurance des bâtiments contre l'incendie, du 27 avril 1884. Se fondant sur l'art. 31 de la Const. F., les recourantes contestaient à ce canton le droit d'instituer une assurance cantonale des bâtiments contre l'incendie excluant la concurrence des compagnies privées.

F. f. 1885 II 469. Cf. encore CF. le 26 juil. 1902, recours des frères Wirsch & Cie., à Buochs, contre l'obligation qui leur était imposée d'assurer contre l'incendie leurs immeubles à l'établissement cantonal d'assurance. Combinée ou non avec un établissement cantonal jouissant ou non du monopole en matière d'assurance, cette obligation n'a rien de contraire à la liberté de

[1]) Cf. nos 2376, 2381.

[2]) Cf. no 807; Première Edition IV no 1561.

commerce et d'industrie, parce qu'elle ne touche pas du tout au domaine qu'a voulu protéger la Const. F. en proclamant la liberté de commerce et d'industrie, F. f. 1902 IV 161—176.

2381. Par la disposition que contient l'art. 1er, al. 5 de la LF. du 25 juin 1885, le législateur fédéral a déclaré que les cantons étaient en droit d'organiser — en statuant pour tous les habitants de leur territoire l'obligation d'y entrer, et en excluant la concurrence d'entreprises privées similaires — des institutions cantonales d'assurance ayant pour but, non de réaliser un gain, (un bénéfice), mais de servir exclusivement l'intérêt public. F. f. 1896 II 315.

Le CF. a fait application de ce principe dans son arrêté du 1er février 1895, par lequel il a écarté, comme non fondé, le recours que plusieurs sociétés d'assurance contre l'incendie avaient dirigé contre la loi glaronnaise sur l'assurance mobilière obligatoire par l'Etat, du 6 mai 1894.

I. Le 6 mai 1894, la landsgemeinde ordinaire du canton de Glaris avait, contrairement à l'avis du landrath, adopté une proposition de l'union cantonale des sociétés glaronnaises du Grütli et de la fédération ouvrière du canton de Glaris, proposition présentée sous la forme d'un projet de loi et tendant à introduire l'assurance mobilière obligatoire par l'Etat.

Cette loi prescrivait, entre autres, ce qui suit :

« § 1. Une assurance contre les dommages mobiliers causés par l'incendie, assurance reposant sur la mutualité, est instituée pour le canton de Glaris ; sous réserve des dispositions formulées aux §§ 2 et 3, cette assurance est obligatoire pour toute la propriété mobilière du canton.

Elle est placée sous la garantie de l'Etat. Celui-ci garantit aux assurés le paiement complet, dans le délai prescrit, des indemnités qui leur sont légalement dues en cas d'incendie (§ 21 à 37).

§ 2. Sont exclus de cette assurance :

1. la propriété mobilière des bâtiments et des établissements qui, conformément au § 2 de la loi sur l'assurance contre l'incendie, du 6 mai 1883, ne peuvent être assurés par cette dernière ou qui sont exclus de l'assurance ;
2. les approvisionnements de marchandises qui servent à l'exploitation d'un établissement industriel ;
3. l'argent, les billets de banque, les pierres précieuses ;
4. les manuscrits, les livres d'affaires, les titres de créances et de propriété de toute nature ;
5. le matériel roulant des chemins de fer et les bateaux ;

6. le mobilier d'artistes ambulants et d'artisans :
7. les décors de théâtre ;
8. les substances explosives.

§ 3. Cette assurance obligatoire (§ 1) s'étend, d'ailleurs, à tous les habitants du canton.

§ 17. Pour le mobilier assuré à l'assurance mobilière cantonale, on paiera, sans considération du bâtiment qui l'abrite, une taxe annuelle de 75 centimes par 1000 francs de la valeur assurée (sous réserve des dispositions du § 18).

§ 18. Lorsque les indemnités à payer sont si considérables que, pour y faire face et pour couvrir les frais d'administration, les contributions annuelles ordinaires, augmentées des intérêts et de la partie disponible du fonds de réserve, sont insuffisantes, le déficit doit être comblé par des taxes d'assurances extraordinaires.

Celles-ci consistent en un supplément fixe ajouté à la taxe ordinaire.

Le landrath déterminera chaque fois, sur le rapport et la proposition du Conseil d'Etat, en combien d'années le déficit doit être comblé, et il fixera la taxe à payer pour chaque année de cette période.

§ 19. Si, au contraire, les recettes annuelles (taxe d'assurance, intérêts, etc.) dépassent les dépenses, l'excédent sera versé au fonds de réserve, qui sert de garantie à l'institution et forme un capital auquel on ne pourra pas toucher, dans ce sens qu'il ne doit jamais tomber, d'une manière durable, au-dessous de 1,000,000 de francs ou que, tant qu'il n'a pas encore atteint ce chiffre, le montant qui en a été distrait pour couvrir de grands sinistres doit y être immédiatement restitué (§ 18).

§ 20. Les taxes sont perçues au commencement de chaque année d'assurance, sur l'ordre de la direction de l'intérieur, et conformément aux contrôles épurés à la fin de l'année précédente. »

Le § 2 de la loi sur l'assurance contre l'incendie, du 6 mai 1888, mentionné au § 2 ci-dessus, exclut de l'assurance contre l'incendie, laquelle est obligatoire pour tous les bâtiments dans le canton de Glaris, repose sur la mutualité et a été placée sous la garantie de l'Etat :

1. tous les établissements industriels et les constructions adjacentes; lorsqu'il est question de savoir si un bâtiment doit être considéré comme établissement industriel ou comme dépendance d'un établissement de ce genre, c'est la direction militaire et de police qui décide;

2. les magasins de poudre et de dynamite, les tuileries, les chalets, s'ils n'ont pas de cheminées convenables en pierres, et les étables dans le voisinage immédiat de ces chalets; enfin tous les bâtiments isolés, éloignés des maisons, d'une valeur inférieure à 100 francs.

En outre, la direction militaire et de police peut, par une décision, exclure de l'assurance un bâtiment que son aménagement ou l'usage qu'on en fait expose particulièrement au danger d'incendie; ou encore les bâtiments qui sont vendus à charge de démolition ou qui sont abandonnés à la ruine.

1. Les recourants, en tant que sociétés anonymes, ont développé dans leur mémoire, de juin 1894, les arguments que voici :

La loi glaronnaise du 6 mai 1894 implique une violation évidente du principe de la liberté de commerce et d'industrie posé à l'art. 31 de la Const. F. Cet article établit, en effet, un droit fondamental valable dans toute l'étendue de la Confédération, applicable à toutes les branches et à toutes les opérations du commerce et de l'industrie. Les exceptions doivent être expressément spécifiées dans la constitution même, comme elles le sont effectivement aux lettres *a* à *e* de cet article. Ni la Conférération ni les cantons ne peuvent revendiquer ou instituer d'autres monopoles ou régales, en matière d'industrie, que ceux que prévoit l'art. 31 de la Const. F. [1])

L'assurance mobilière pratiquée par les sociétés privées est-elle une industrie, et, dès lors, a-t-elle droit à la protection garantie par l'art. 31 de la Const. F. ?

Cette question doit être résolue affirmativement en regard de l'art. 34 de la Const. F., qui parle des opérations des entreprises privées en matière d'assurance, en regard aussi de la jurisprudence du CF. en matière de recours (dans ses arrêtés, le CF. parle à maintes reprises des opérations, de l'industrie des entreprises d'assurance), en regard enfin des premiers projets du code des obligations, qui contenaient un chapitre sur les assurances, ainsi que du message du CF. et du rapport de la commission du CE. sur le projet de LF. concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, puis aussi des dispositions concrètes de cette loi même. [2])

Le fait qu'une institution de l'Etat peut ne pas pratiquer l'assurance à titre d'industrie ne saurait avoir de valeur décisive; ce qui importe, c'est que les compagnies d'assurance privées que l'assurance

[1]) Cf. supra II p. 559, § II.

[2]) Cf. Première Edition IV, nos **1561**, **1563**, **1577**.

par l'Etat voudrait exclure sont des entreprises industrielles. Dans un mémoire présenté en 1890, M. le professeur A. Heusler s'exprime comme suit: « Avec l'argumentation contraire, l'Etat pourrait monopoliser tout commerce et toute industrie, sous le prétexte de mesures de police, et, par là, il rendrait complètement illusoire le principe de l'art. 31. Or, l'art. 31 est précisément destiné à protéger la liberté de commerce contre les velléités que pourraient avoir les cantons de la restreindre pour des raisons d'économie politique et de police, et le fait que l'art. 31 ne réserve pas le monopole cantonal des assurances ne prouve pas qu'on ait considéré les affaires d'assurance comme placées en dehors de la notion de la liberté d'industrie; il ne peut prouver qu'une seule chose, au contraire, à savoir que ces raisons en faveur du monopole n'ont pas été trouvées suffisantes pour justifier une limitation de la liberté d'industrie au moyen d'une exception statuée en faveur des établissements cantonaux d'assurance. Et c'est bien pour cela que cette exception n'a pas été formulée. »

Admettons même qu'on puisse trouver des arguments en faveur de la nationalisation générale de l'assurance contre l'incendie. Sur le terrain de la Const. F. actuelle, cette assurance est une industrie purement privée, et les précautions prises par la constitution dans l'intérêt général (art. 34) ne changent rien au principe même de la liberté d'industrie.

Le principe constitutionnel de l'art. 31, à en juger par la teneur, la signification et l'esprit de cet article, est établi pour toutes les industries qui ne sont pas expressément exceptées; cet article ne fait pas de différence entre les industries ordinaires et celles qui ne le sont pas, entre celles de droit purement privé et celles qui renferment des éléments de droit public. Quant à dire si un certain genre d'opérations constitue ou non une industrie, c'est là une question qu'on ne peut trancher que suivant des principes de droit, et spécialement de droit privé.

Par contre, l'art. 34 énumère des industries déterminées, qui, en raison des éléments de droit public qu'elles comportent, sont soumises à la surveillance de la Confédération et à la législation fédérale.

Voici comment s'expriment les sociétés recourantes sur le rapport entre la lettre *e* (précédemment *c*) de l'art. 31 et le second alinéa de l'art. 34 de la Const. F.: On ne voulait pas qu'en vertu de la réserve générale que statue l'art. 31 in fine, les cantons édictassent des dispositions (lois, etc.) relatives aux compagnies d'assurance privées et l'on pouvait craindre, d'autre part, que des mesures de contrôle trop sévères ne fussent attaquées au nom de la liberté d'industrie. C'est pourquoi,

l'art. 34, complétant et restreignant partiellement la disposition de la lettre *e* de l'art. 31, a retiré aux cantons, compétents jusqu'alors en cette matière, le droit d'édicter des dispositions y relatives — toujours sans préjudice au principe de la liberté d'industrie — et établi expressément le droit de la Confédération d'exercer un contrôle sur ces entreprises.

L'art. 34 de la Const. F. réserve aussi à la Confédération le droit de statuer des prescriptions sur le travail dans les fabriques et les opérations des agences d'émigration. S'ensuit-il que ces industries ne puissent invoquer la protection de l'art. 31 ? On n'a certainement pas voulu en tirer cette conclusion.

On peut considérer comme avéré que la Const. F. ne voulait pas donner et, de fait, n'a pas donné à la Confédération le droit d'exercer un contrôle et de légiférer à l'égard des entreprises cantonales d'Etat en matière d'assurance. Or, c'est la seule conclusion qu'on puisse tirer de l'art. 34 en faveur des institutions cantonales d'assurance. Par contre, la conclusion que, par là, l'on a garanti également un monopole cantonal dans ce domaine manque totalement de fondement.

Indépendamment du fait qu'il est possible, en théorie comme en pratique, que l'assurance par l'Etat organisée par un canton ou par plusieurs cantons réunis entre en libre concurrence avec les compagnies privées, la conclusion indiquée en dernier lieu aurait pour conséquence non seulement que les entreprises cantonales qui existaient lors de l'entrée en vigueur de la Const. F. de 1874 pourraient continuer à subsister en exerçant un monopole, mais aussi que d'autres cantons encore pourraient introduire ce monopole chez eux, et enfin que tel serait le cas en général, en matière d'assurances.

Jamais on n'a voulu créer, en dehors et à côté de la constitution, une garantie de fait et tacite de ce genre. Personne n'affirmera sérieusement que les assurances transports, accidents ou vie puissent être, sur la base de l'art. 34, monopolisées, du jour au lendemain, par les cantons. La différence qu'il y a entre les diverses branches d'assurance, au point de vue de leurs rapports avec l'intérêt général public, économique, n'est jamais qu'une différence de degré et nullement une différence de nature ou de fond.

L'al. 5 de l'art. 1er de la LF. du 25 juin 1885, concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, ne reconnaît nullement le droit des cantons d'établir des monopoles en ce domaine.

Cette loi n'est que l'exécution de l'art. 34. L'al. 5 de l'art. 1er précité ne peut donc signifier qu'une chose, savoir que la Confédération n'a aucun droit de contrôle sur les entreprises cantonales. Le législateur,

d'ailleurs, n'aurait pas voulu poser, dans une loi, un principe expressément repoussé par l'art. 31 de la Const. F.

La mise en vigueur de la loi dont recours enlèverait d'un coup aux sociétés recourantes, sans leur accorder la moindre compensation, une partie du champ d'activité qu'elles avaient conquis au prix de sacrifices de temps, de travail et d'argent. Pareil procédé ne peut guère être considéré comme l'expression de la volonté populaire. Une forte minorité du peuple glaronnais n'a aucune sympathie pour la nouvelle loi; celle-ci lui est plutôt antipathique; beaucoup voient compromis les droits qu'ils se sont légitimement acquis auprès des sociétés mutuelles; les industriels sont menacés de ne plus pouvoir s'assurer, car le canton les exclut de son assurance, et les compagnies, auxquelles on a ôté la meilleure part de leurs affaires, préfèrent renoncer aussi aux risques graves de l'industrie; tous ceux dont les bâtiments sont assurés à l'entreprise cantonale doivent souffrir de la réduction du fonds de l'assurance immobilière, réduction également décidée par la landsgemeinde.

2. De son côté, la société suisse d'assurance mobilière, à Berne, également recourante, a fait valoir les considérations que voici:

La société suisse d'assurance mobilière, fondée en 1826, grâce à l'initiative de la société suisse d'utilité publique, a, suivant son 67me compte annuel, assuré dans le canton de Glaris, depuis le 1er juillet 1892 au 30 juin 1893, un mobilier d'une valeur totale de 25,437,681 francs, dont 6,715,458 francs de risques industriels de la septième classe et 18,722,223 francs de risques des six premières classes. Suivant ce même compte, elle a encaissé, pour ce montant, la somme de 31,190 francs en primes annuelles. Elle n'a pas exigé plus de suppléments pour l'année 1892/93 que pour les neuf années précédentes.

La nouvelle loi dont recours enlève à la société tous les risques non industriels. Elle lèse, à un haut degré, les intérêts des assurés, des membres de la société suisse d'assurance mobilière. Elle porte atteinte aux dispositions des art. 4, 31 et 34 de la Const. F. et à la LF. concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, du 25 juin 1885:

a. En sa qualité d'association basée sur la mutualité dans le sens de l'art. 678 du code des obligations, la société suisse d'assurance mobilière, en assurant le mobilier de ses membres, exerce une industrie au même titre que les sociétés par actions contre l'incendie.

b. L'opinion d'après laquelle l'art. 31 de la Const. F. interdit à l'Etat de monopoliser l'assurance du mobilier contre l'incendie est exprimée, en 1878, dans le mémorial (procès-verbal) de la landsgemeinde du canton de Glaris; elle l'est dans le message du Conseil d'Etat du canton de

Thurgovie, du 24 juin 1879, sur l'assurance mobilière cantonale obligatoire; dans le rapport de la majorité de la commission du Grand Conseil zurichois, du 9 juin 1879, concernant l'introduction de l'assurance mobilière obligatoire par l'Etat; elle est corroborée par les considérations en raison desquelles le CF., le 3 décembre 1877, et l'AF., le 8/14 février 1878, ont déclaré contraire au droit fédéral la loi zurichoise sur les billets de banque, qui accordait à la banque cantonale le monopole des billets de banque [1]).

La teneur de l'art. 34 de la Const. F. peut autoriser l'opinion que, en dépit de l'art. 31 (liberté d'industrie), les institutions d'assurance par l'Etat ne sont pas absolument inadmissibles; toutefois, la rédaction expresse de l'art. 31 ne permet pas de tirer d'autre conclusion de l'art. 34, sinon que l'art. 31 de la Const. F. ne saurait avoir d'effet rétroactif au préjudice des institutions d'assurance par l'Etat déjà existantes.

S'il est vrai que, dans son arrêté du 19 août 1884, tranchant le recours de deux sociétés d'assurance contre la loi du canton d'Unterwalden-le-bas, du 27 avril 1884, le CF. a admis [2]) que la Const. F. de 1874 ne défendait pas aux cantons d'instituer une nouvelle assurance cantonale des bâtiments, cela ne s'explique que par l'extrême importance de l'assurance immobilière contre l'incendie pour le crédit réel d'un pays.

Dans l'assurance mobilière contre l'incendie, par contre, les éléments de droit public n'ont qu'une importance très-médiocre et très-effacée, parce que, en raison de son instabilité et de sa variabilité, la propriété mobilière n'offre pas de base solide pour le crédit réel et que, grâce à la nature de la propriété mobilière, les établissements privés sont plus propres qu'une institution de l'Etat à administrer convenablement cette branche d'assurance.

Quant à invoquer, en faveur de la nationalisation de l'assurance mobilière, le devoir de l'Etat de prévenir l'appauvrissement de la population, ce motif, examiné de près, perd sa valeur apparente.

Le canton de Vaud a l'assurance mobilière par l'Etat depuis 1849; mais le nombre relatif des personnes qui n'ont pas assuré leur mobilier est bien plus considérable dans ce canton que dans d'autres.

L'assurance par l'Etat ne constitue, en outre, qu'une protection insuffisante. Après l'incendie du village vaudois de Marchissy en 1877, des collectes furent faites dans toute la Suisse. De l'assurance cantonale, les incendiés reçurent 49 % des dommages immobiliers et 48 % des dommages mobiliers.

---

[1]) Cf. supra II no 755.
[2]) Cf. no 1380.

D'ailleurs, il faut considérer que le nombre des propriétaires qui ne sont pas assurés décroît chaque année d'une façon réjouissante et que la recourante, ainsi que d'autres sociétés privées, s'efforce, avec succès, d'introduire des assurances collectives, pour lesquelles les formalités sont réduites à un minimum et qui n'imposent pas de frais aux assurés.

Si, toutefois, on considérait l'institution de l'assurance collective comme insuffisante, ce ne serait pas une raison pour instituer le monopole de l'Etat, en vue de réagir contre la tendance des propriétaires à ne pas s'assurer; il suffirait pleinement de déclarer l'assurance obligatoire. C'est là le moyen adopté par le canton de Fribourg.

Le bien public ne saurait servir à justifier la loi dont est recours, pour cette raison déjà que le canton de Glaris, suivant l'exemple du canton de Vaud, n'ose point réaliser complètement la nationalisation de cette branche d'assurance et refuse de prendre à sa charge les risques industriels.

c. Les établissements d'assurance privés étant soumis à la LF. de surveillance, les cantons n'ont pas le droit de promulguer des lois qui abolissent, totalement ou en partie, la liberté d'industrie au préjudice des sociétés d'assurance.

C'est là ce que confirme la LF. du 25 juin 1885 concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance. En effet, l'autorisation du CF., à laquelle cette loi subordonne l'exercice de l'industrie des assurances, est générale et non pas nécessaire seulement pour telle ou telle catégorie déterminée d'affaires. Toute l'organisation de cette industrie et notamment le calcul des primes des sociétés privées reposent sur le principe qu'il n'y a pas de limites en ce qui concerne les objets mobiliers à assurer.

Limiter l'industrie des sociétés quant aux objets à assurer, c'est mettre simplement celles-ci dans l'impossibilité de l'exercer.

Pareille limitation est donc en contradiction avec l'art. 31 et, en outre, avec l'art. 34 de la Const. F., ainsi qu'avec l'autorisation d'exploiter leur industrie accordée aux entreprises privées en vertu de la LF. du 25 juin 1885.

Non seulement les cantons ne doivent rien faire de contraire à l'autorisation accordée par le CF., mais ce dernier lui-même ne doit retirer l'autorisation donnée que dans les cas prévus par la loi (art. 9 de la loi), car cette autorisation est sous la protection des art. 31 et 34 de la Const. F.

Ce qui précède n'est point infirmé par la circonstance que, dans le canton de Vaud, il existe déjà une assurance mobilière cantonale contre l'incendie. Cette institution a été fondée en 1849, sous le régime de la

Const. F. de 1848; or, cette dernière n'avait pas reconnu la liberté d'industrie comme droit suisse fondamental; elle s'était bornée, à l'art. 41, chiffre 4, à garantir aux personnes établies le libre exercice de leur industrie dans les limites compatibles avec les lois et les ordonnances du pays d'établissement, les traitant à l'égal des citoyens mêmes du canton.

Tout autre est la manière dont la Const. F. de 1874 traite la liberté d'industrie,[1] et seule la promulgation de la loi concernant la surveillance des assurances, loi prévue à l'art. 34 de cette constitution, explique, quand on la rapproche de l'art. 2 des dispositions transitoires de la constitution, que, dans la période de 1874 à 1885, le CF. ait tenu si grand compte de lois cantonales qui n'ont plus, depuis lors, la même autorité.

Depuis la LF. de 1885, les cantons ne peuvent plus monopoliser certaines branches d'assurances et ainsi retirer, à la Confédération et à sa législation, un domaine que lui a soumis la constitution.

Et puis, le vrai développement des assurances ne consiste pas en une exploitation resserrée dans les limites d'un seul canton; il les appelle, au contraire, à s'étendre et se répandre sur un territoire de plus en plus étendu. Sans cette extension, un établissement ne saurait prospérer, ni, dès lors, offrir aux assurés des conditions favorables et modérées. Si, malgré tous les perfectionnements apportés aux opérations des entreprises privées en matière d'assurance et notamment d'assurance mobilière, on n'a pas assez égard encore au bien général, le remède ne se trouve pas sur la voie qui mène au monopole cantonal, mais uniquement dans l'usage que ferait la Confédération de sa compétence pour introduire l'assurance mobilière fédérale par l'Etat.

3. Nous empruntons les passages suivants à la réponse qu'a faite aux recours le gouvernement glaronnais, par mémoire du 30 août 1894:

Nous ne contestons pas que l'assurance mobilière contre l'incendie puisse faire l'objet d'une industrie. Mais il n'en est pas moins vrai que l'on doit prendre dans le sens le plus large la notion d'affaire commerciale ou industrielle pour y comprendre aussi les affaires d'assurance; car l'assurance ne fait que prêter aide au commerce et à l'industrie, à l'agriculture et à l'économie domestique; elle est une industrie auxiliaire. Même si l'on admet que l'assurance soit une industrie proprement dite, elle ne saurait prétendre à une garantie que ne lui accorde pas l'art. 31 de la Const. F., car la liberté de commerce et d'industrie re-

---

[1] Cf. supra II no 734.

connue par ce dernier ne signifie pas autre chose que la suppression de toutes les mesures de contrainte qui pourraient entraver la concurrence de canton à canton et à l'intérieur du même canton.

« L'article 31 garantit la libre concurrence des forces dans un domaine donné, mais non pas une étendue certaine de ce domaine. »

Les prescriptions édictées par l'Etat sur l'étendue de ce domaine ne lèsent pas le principe de la liberté de commerce et d'industrie. L'imprécision des frontières y relatives a eu pour résultat que ce principe n'a pas été clairement et nettement exprimé dans la constitution. Mais il s'y trouve pourtant, et c'est en y faisant appel qu'il faut trancher les différends qui peuvent surgir entre l'Etat et la liberté de commerce et d'industrie.

Au point de vue du droit fédéral, la création d'une banque cantonale, par exemple, est inattaquable. En revanche, la concession du monopole des billets de banque à un établissement de ce genre, exploité suivant des principes commerciaux, a été déclarée inadmissible. [1])

Toute la question est de savoir si l'Etat veut opposer, au commerce et à l'industrie privés, une institution dirigée suivant les règles du commerce ou de l'industrie et de laquelle il cherche à écarter toute concurrence ou s'il se propose, pour but, entre autres, de donner satisfaction à un besoin de la société, auquel avaient répondu jusqu'ici le commerce et l'industrie, et s'efforce d'y arriver par la création d'un établissement d'utilité publique, dont l'exploitation n'aurait aucun caractère commercial ni industriel.

« L'Etat doit fixer lui-même les limites de sa tâche vis-à-vis du commerce et de l'industrie où règne la concurrence ; l'art. 31 ne peut pas garantir une limite donnée, parce qu'aucune limite de ce genre est donnée ni par définition, ni par l'histoire.

Si le principe de la liberté du commerce et de l'industrie pouvait être interprété dans ce sens que le libre exercice de ces branches de l'activité humaine fût garanti dans tous les domaines à elles accessibles, l'art. 31 de la constitution fédérale tuerait l'Etat fédéral et les cantons; car, dans les exceptions qui s'y trouvent mentionnées ne sont, justement, pas comprises les fonctions les plus importantes de l'Etat.

En traitant de l'accomplissement des tâches politiques essentielles, l'économie nationale assigne au droit public le soin d'en déterminer les limites. Mais la délimitation des tâches essentielles de l'Etat diffère d'Etat à Etat. Les temps modernes précisément voient s'accomplir la transformation rapide de l'Etat basé exclusivement sur des principes de droit en Etat se proposant pour but le bien-être des citoyens.

[1]) Cf. supra II n⁰ 755.

D'ailleurs, en 1874 déjà, les cantons avaient en majorité des assurances immobilières par l'Etat d'un caractère exclusif ; le canton de Vaud avait, en outre, une assurance mobilière par l'Etat également exclusive de toute concurrence. Historiquement donc, l'assurance contre l'incendie n'était pas un domaine commercial franc, mais un domaine de l'Etat. Ce qui est un droit pour le canton de Vaud était et est encore admissible pour les autres cantons.

Mais on aurait tort d'admettre qu'en 1874 l'on ait tracé entre les droits de l'Etat et ceux du commerce et de l'industrie une ligne de démarcation bien nette, de manière à établir entre eux une paix durable. L'Etat ne cesse de se développer et ne se laisse point arrêter dans sa marche par des égards pour le commerce et l'industrie. Aujourd'hui, la gratuité de l'équipement et de l'habillement du soldat est un principe de notre droit public; l'Etat fait confectionner des vêtements et des armes, ces dernières en partie dans ses propres établissements; il n'admet d'autres effets que ceux qu'il délivre lui-même; sur ce terrain, le commerce est supprimé. C'est ainsi que différents cantons fournissent aux écoliers des livres provenant d'une librairie de l'Etat; les libraires se sont répandus en plaintes amères sur cette librairie d'Etat exclusive; ils n'ont point allégué pourtant de violation de l'art. 31 de la Const. F.

Les compagnies combattent un monopole. Mais elles ne voient pas que, dans le domaine en question, l'Etat n'exerce aucun monopole, c'est-à-dire, ne réclame aucun droit exclusif d'exercer un commerce (monopolisé). Il y a un monopole du sel, car les cantons font effectivement le commerce du sel; on parle avec raison d'un monopole de la poudre, parce que la Confédération ne se borne pas à en approvisionner l'armée, mais en vend en commerçante. Par contre, a-t-on jamais parlé d'un monopole de l'école, de la police, des tribunaux, des pauvres, des ensevelissements? Le monopole de l'Etat ne signifie pas seulement exclusion de l'industrie privée, mais aussi droit de l'Etat d'exercer l'industrie en cause comme une industrie.

Or, l'assurance mobilière glaronnaise par l'Etat n'est nullement une entreprise commerciale ou industrielle, mais plutôt une véritable institution de l'Etat destinée à servir le bien général.

C'est ce qui résulte des considérants que voici :

a. Cette assurance est une institution obligatoire créée par la loi. L'idée de cette institution et l'historique de sa naissance montrent que ce qu'il y a d'essentiel en elle, c'est le fait d'exercer une contrainte. L'exclusion de la concurrence n'est qu'une conséquence de cette contrainte.

b. Les règles d'exploitation de cet établissement n'ont aucun caractère commercial. Il repose sur la mutualité, sur une tout autre mutualité, il est vrai, que celle de la société mobilière d'assurance. La prime d'unité de 0,75 $^0/_{00}$ est diamétralement contraire à la technique commerciale des assurances avec ses 15 jusqu'à 45 classes de risques et même davantage. La prime prévue par la loi est un impôt assimilable à un impôt sur la propriété mobilière ; c'est un impôt spécial, pareil aux impôts pour les pauvres, pour les églises, pour les écoles, pour les routes. L'assurance ne dépend nullement de la prime. L'Etat use de contrainte pour faire rentrer les impôts, mais il ne cesse point de protéger les contribuables qui sont en retard.

c. L'assurance des citoyens contre les événements qui troublent brusquement leur situation économique est considérée, de plus en plus, comme une tâche essentielle de l'Etat. L'idée de l'assurance s'est dégagée par une évolution organique, des opinions régnantes sur l'Etat et les buts qu'il doit poursuivre. L'Etat a fait, de plus en plus, de certaines industries auxiliaires des institutions officielles ou services publics (les monnaies, les poids et mesures, les postes, les télégraphes, les téléphones, les ponts et chaussées). L'Etat qui, par des mesures de police, s'efforce de prévenir les accidents, ne fait qu'agir dans le même sens lorsqu'en organisant une assurance il cherche à en conjurer les suites. Il n'empêche nullement, par là, la libre concurrence en ce qui touche la production et l'échange ; il la protège et la favorise, au contraire. L'assurance mobilière, notamment dans les limites où la restreint la loi glaronnaise, protège les petits contre les malheurs auxquels ils ne pourraient résister. L'assurance mobilière obligatoire par l'Etat est un pas vers la transformation de l'assistance des pauvres, telle qu'on l'a pratiquée jusqu'ici, en un système d'assurance. Le domaine de l'assistance publique n'a jamais été disputé à l'Etat par le commerce ni par l'industrie. Suivant un relevé datant de 1889, la valeur du mobilier non assuré dans le canton de Glaris s'élevait alors à 6,864,150 francs pour 2893 familles non assurées.

Quand à la valeur pratique de la loi dont recours, l'objection la plus grave qu'on lui fait est réfutée, d'une part, par la circonstance qu'elle exclut les gros risques de l'industrie et, d'autre part, par l'historique de l'établissement d'assurance immobilière. Malgré la modération de la taxe, qui est de 50 centimes pour mille, et malgré des dépenses considérables pour l'acquisition d'hydrantes et d'extincteurs, cet établissement, qui existe depuis 1810, accusait, le 31 décembre 1893, un fonds de réserve de 2,306,328 francs.

Enfin, le gouvernement du canton de Glaris croit pouvoir défendre son point de vue, non seulement en contestant que l'art. 31 de la Const. F. soit applicable en l'espèce, mais, d'une manière positive, en invoquant l'art. 2 de cette constitution, qui donne pour but à la Confédération le soin d'accroître la prospérité commune des confédérés. « A ce point de vue, la Confédération ne s'opposera pas aux efforts faits par les cantons pour créer, sur leur territoire, des institutions destinées à l'accroissement du bien général, aussi longtemps qu'elle-même n'interviendra pas, de sa main plus puissante, pour les créer ou leur prêter son concours. »

II. Voici les considérants sur lesquels le CF. a fondé son arrêté du 1er février 1895 :

1. La Const. F. de 1848 se contentait, à l'art. 29, qui se rattache au § 11 du pacte fédéral de 1815, de garantir la liberté de commerce d'un canton à l'autre et, à l'art. 41, chiffre 4, d'assurer la liberté d'industrie aux Suisses établis dans un canton autre que leur canton d'origine.

Avec ce système, la liberté du travail et du commerce pouvait être restreinte dans une large mesure et des inégalités choquantes devaient se produire.

Dans son message à l'AF. concernant la revision de la Const. F., du 17 juin 1870, le CF. disait entre autres : On ne peut mettre fin à ces inégalités et à ces anomalies qu'en partant du principe que la liberté de commerce (comprenant la vente et l'achat des immeubles comme des biens meubles) et le droit d'exercer librement une industrie doivent être garantis à tout citoyen suisse sur tout le territoire de la Confédération.

C'est de là qu'est issu l'art. 31 de la Const. F. actuelle. Mais cette disposition de la constitution, demandera-t-on peut-être, qu'entend-elle par industrie ? Il est hors de doute qu'elle a voulu prendre sous sa protection l'industrie dans le sens le plus large du terme, toute activité exercée comme une profession et ayant un but de gain.

C'est le sens qu'on a toujours donné à l'art 31, et c'est ainsi qu'il a toujours été compris et appliqué dans la jurisprudence des autorités fédérales [1]).

A toute profession privée ayant un but de bénéfice, on a reconnu le droit de se réclamer de l'art. 31. En revanche, on ne l'a pas reconnu à toutes dans la même mesure, car, pour certaines d'elles, la Const. F. elle-même contient des dispositions spéciales, comme par

---

[1]) Cf. aussi supra II n° 734.

exemple, à l'art. 33. pour les professions libérales ; à l'art. 34, 1er alinéa, pour le travail dans les fabriques ; au même article, 2e alinéa, pour les opérations des agences d'émigration et les entreprises privées en matières d'assurance.

On ne peut douter sérieusement que les entreprises d'assurance soient comprises dans la notion d'industrie entendue dans le sens large que lui a donné le législateur à l'art. 31 de la Const. F. et ce malgré la circonstance qu'elles sont également régies par un article spécial de cette constitution. Pour s'édifier à cet égard, il suffit de se représenter les motifs qui ont inspiré le 2e alinéa de l'article 34. Cette disposition a été proposée, au mois de juillet 1870, par la section d'économie politique de la commission de revision du CN. dans le but exprès de conférer à la Confédération les compétences nécessaires pour protéger le public intéressé aux opérations des agences d'émigration et des entreprises d'assurance. La section estimait qu'on ne pouvait s'en tenir au principe général proposé par le CF. et suivant lequel l'exploitation industrielle doit être libre et qu'il fallait que la Confédération fût compétente pour régler la matière là où les cantons étaient impuissants à le faire. [1])

La proposition de la section d'économie politique a été approuvée par la commission de revision du CN., puis par celle du CE. : les deux Chambres adoptèrent, à leur tour, la proposition des commissions, laquelle, passant dans le projet de revision du 5 mars 1872, y a formé le 2e alinéa de l'art. 32. Lors des débats sur la revision, de 1873 à 1874, la même disposition fut formulée à l'art. 34, 2e alinéa, du projet du 31 janvier 1874, qui est devenu notre Constitution fédérale du 29 mai 1874.

2. Mais dans quelle mesure les entreprises d'assurance privées peuvent-elles invoquer le principe de la liberté d'industrie, formulé à l'article 31 de la constitution ? C'est là un point sur lequel le CF. a été privé de certitude jusqu'à la promulgation de la LF. prévue au 2e alinéa de l'article 34.

Comme l'art. 31 n'est pas simplement un article de programme qui ne puisse être exécuté que par une loi fédérale et comme, à l'égard des opérations des entreprises d'assurance privées, il ne contient aucune réserve en faveur de la législation cantonale, on a pu croire qu'à l'époque de l'entrée en vigueur de la Const. F. les établissements cantonaux d'assurance qui existaient alors, avec participation obligatoire des particuliers et exclusion de l'assurance privée, reconnaîtraient qu'ils

[1]) Cf. les *Procès verbaux* des délibérations de la commission du CN. conc. la revision de la Const. F., Berne, 1871, p. 51 et 80.

n'avaient plus le droit de subsister parce qu'ils se trouvaient en conflit avec la nouvelle constitution. Mais, de fait, on ne tira cette conséquence pour aucun des 16 établissements cantonaux d'assurance immobilière qui existaient en 1874.

L'assurance mobilière obligatoire par l'Etat dans le canton de Vaud, fondée en 1849, fut seule attaquée ; en 1875, les fabriques de papier réunies, à Lausanne, soutinrent que l'existence de cet établissement était incompatible avec le régime de la liberté de commerce et d'industrie introduit par l'art. 31 de la Const. F. Mais le CF. écarta leur recours, en se fondant sur l'art. 34 de la Const. F. ; il a déclaré que, suivant cet article, l'industrie des assurances ne pouvait être mise sur le même pied que toutes les autres industries ; que c'était à la LF. à édicter sur les assurances qu'il appartiendrait de résoudre la question de savoir si et jusqu'à quel point cette industrie pouvait être restreinte ou interdite par les lois cantonales prescrivant, pour tous les habitants du canton, l'obligation de s'assurer auprès d'un établissement cantonal; enfin, que, jusqu'à promulgation de cette loi, il reconnaissait l'autorité des prescriptions cantonales sur la matière [1]).

Lorsqu'en 1881 le canton de Berne modifia sa loi de 1834 sur l'assurance contre l'incendie, qui ne prescrivait la participation à cette assurance que pour certaines catégories de propriétaires, et lorsqu'il généralisa l'obligation de s'assurer en interdisant aux intéressés, sous menace de pénalités, de s'assurer ailleurs qu'à l'établisssement cantonal les immeubles qu'on avait l'obligation d'y assurer contre l'incendie, nulle part on ne protesta contre ces mesures au nom de l'art. 31 de la constitution.

En 1884 seulement, lorsque Nidwald, suivant l'exemple des cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, de Glaris, de Zoug, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-ville, de Bâle-campagne, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-ext., de St-Gall, d'Argovie, de Thurgovie, de Vaud et de Neuchâtel, introduisit l'assurance immobilière obligatoire par l'Etat, deux sociétés d'assurance contre l'incendie, d'un caractère privé, recoururent au CF. contre cette mesure, en invoquant l'art. 31 de la Const. F. Leur recours fut également écarté. Dans les considérants dont le CF. appuyait sa décision, il ne s'est plus borné à rappeler la situation spéciale faite à l'assurance par l'art. 34 de la constitution; il a insisté sur les éléments de l'assurance qui réclament une organisation collective en mains de l'Etat, et il a fait remarquer expressément qu'en restreignant le droit de surveillance et de législation de la Confédération

---

[1]) Cf. n° 2376.

aux assurances non instituées par l'Etat la Const. F. supposait l'existence en fait et en droit des établissements d'assurance de l'Etat, c'est-à-dire des établissements cantonaux, sans vouloir toucher ni à leur base, ni à leur organisation[1]).

A ce propos, le CF. a constaté également que, si, le 13 mai 1884, il avait, en vertu de l'art. 31 de la Const. F., protégé trois compagnies d'assurances sur la vie contre une loi neuchâteloise, il ne s'était nullement prononcé, par là, sur la constitutionnalité d'un monopole cantonal en matière d'assurances, mais avait simplement déclaré qu'il n'appartenait pas aux cantons de compromettre, par des conditions et des impôts, les bases techniques et l'existence économique d'une assurance privée autorisée à pratiquer son industrie[2]).

3. L'art. 1er, 5e alinéa, de la LF. du 25 juin 1885, concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurances, et les publications et délibérations tant du CF. que des Chambres fédérales, qui ont précédé l'adoption de cet article de la loi, ont enfin tranché, d'une façon non équivoque, la question décisive pour le cas dont nous nous occupons ici.

Dans son message du 13 janvier 1885, le CF. déclare que la loi fédérale n'a pas à s'occuper de la législation des cantons sur les établissements d'assurance institués par l'Etat, puisque l'art. 34 de la Const. F. ne soumet que les entreprises privées à la surveillance et à la législation de la Confédération. Toutefois, considérant les dispositions de droit cantonal en matière d'assurance, il fait remarquer qu'en matière d'assurance contre l'incendie la plupart des lois édictent des mesures préventives contre l'assurance exagérée ou la double assurance des mêmes objets, afin de prévenir l'incendie par spéculation et les fraudes intentionnelles, et que c'est en particulier le cas dans les cantons qui ont des établissements officiels d'assurance contre l'incendie des immeubles et qui estiment que ces entreprises de l'Etat seraient menacées par des assurances multiples ou trop élevées.

En conséquence, le CF. n'avait inséré dans son projet de loi aucune disposition concernant les établissements cantonaux.

Par contre, le 10 juin 1885, le CN. décida de formuler la réserve suivante à l'art. 1er du projet :

> Demeurent également réservées les dispositions législatives des cantons relatives au monopole des entreprises d'assurance instituées par l'Etat.

---

[1]) Cf. n° 2380.

[2]) Cf. supra II n° 807.

Le 17 juin 1885, le CE. donnait à cette réserve la rédaction que voici :

« Demeurent également réservées les dispositions législatives des cantons relatives à l'obligation de s'assurer à une entreprise d'assurance cantonale. »

Le CN. généralisa ensuite cette réserve, en décidant de la rédiger comme suit :

« Demeurent également réservées les dispositions législatives des cantons relatives aux entreprises d'assurances cantonales. »

Le 23 juin 1885, le CE. adhérait à cette rédaction, qui fut insérée dans la loi du 25 juin 1885, où elle forme le 5e alinéa de l'article 1er.

Ainsi donc, l'autorité fédérale suprême, appelée à se prononcer sur ce point, a interprété, par un article de loi, les art. 31 et 34, 2e alinéa, de la Const. F., en ce sens que l'art. 31 n'empêche pas les cantons de posséder des établissements officiels d'assurance, en obligeant tous les habitants de leur territoire à y participer. En donnant force de loi à la réserve formulée par les Chambres fédérales, le peuple s'est déclaré d'accord avec leur manière de voir.

On n'a pas distingué, à cet égard, entre les diverses branches et espèces d'assurance, ni entre les établissements cantonaux existant déjà ou à créer. On ne saurait donc, après coup, établir légitimement des distinctions de ce genre.

4. Mais il serait erroné d'admettre qu'en 1885 le législateur n'ait plus, comme en 1874, considéré l'exploitation des assurances privées comme une activité industrielle et qu'il ait déclaré ces entreprises déchues de tous les droits découlant de l'art. 31 de la Const. F.

Les délibérations et les publications, tant du CF. que des commissions parlementaires et des Chambres fédérales, qui ont précédé l'adoption de la LF. du 25 juin 1885, ne permettent pas de douter qu'on ait voulu soumettre une industrie déterminée à la surveillance de la Confédération en vue de prévenir des inconvénients ou des abus et de sauvegarder l'intérêt public. On n'a reconnu, aux entreprises privées exerçant cette industrie, le droit à la libre concurrence que dans les limites de la loi concernant la surveillance de ces établissements ; mais on ne les a nullement dépouillées de tout droit.[1])

L'arrêté du CF. du 19 février 1892, dans l'affaire de la société d'assurances sur la vie, la New-York, met nettement en relief ce caractère de la LF., en montrant que les intérêts économiques engagés dans les assurances ont amené le législateur, pour cette industrie comme

---

[1]) Cf. aussi no 2378.

pour d'autres (chemins de fer, émission de billets de banque, etc.), à restreindre le principe de la liberté de commerce et d'industrie formulé à l'art. 31 de la Const. F., restriction qui a eu lieu sous la forme de lois spéciales soumettant certaines industries au contrôle de l'Etat, dans le but de sauvegarder la prospérité publique, grandement intéressée à la marche normale de ces entreprises. [1])

Le législateur fédéral a opposé, en principe, l'assurance privée à l'assurance par l'Etat (cantonale), qui ne vise pas à un gain et n'est instituée qu'en vue de l'intérêt général, qui est telle enfin qu'il la trouvait effectivement pratiquée par dix-sept cantons; il a déclaré que l'entreprise privée devait céder le pas à une institution de ce genre, mais non pas que l'Etat (canton) fût autorisé à exclure la concurrence privée pour exercer lui-même l'industrie des assurances, suivant des principes mercantiles, à la façon d'un industriel. Supposons un instant qu'un canton fonde une assurance de ce genre, fournisse une somme déterminée comme capital de fondation, en déclinant toute responsabilité pour l'Etat, puis se mette à exercer cette industrie selon toutes les règles de la technique des assurances; on se persuadera bien vite que, vis-à-vis d'une pareille institution, les assurances privées seraient fondées à invoquer la liberté de la concurrence industrielle reconnue par l'art. 31 de la Const. F. et qu'on ferait droit à leur réclamation, comme on a admis le recours de la banque de Zurich, en 1877/78, contre le canton de Zurich, qui avait conféré à la banque cantonale le droit exclusif d'émettre des billets de banque, et, en 1884, celui de trois sociétés d'assurance sur la vie contre une loi du canton de Neuchâtel, dont le caractère fiscal menaçait leur existence économique. [2])

Pour savoir si l'on peut accorder à une institution de l'Etat un droit d'exclusion à l'égard de l'exploitation par des particuliers, il faut examiner si l'Etat veut opposer, au commerce et à l'industrie privés, une entreprise exploitée suivant les règles commerciales et industrielles et exclure toute concurrence en sa faveur, ou bien s'il se propose pour but de satisfaire un besoin de la population et cherche à y parvenir par une institution d'utilité publique, qu'il n'exploitera nullement à la façon d'un commerce ou d'une industrie.

Les autorités fédérales ont trouvé ce critère parfaitement juste; sous la forme d'une réserve faite par la loi, c'est là le principe de droit fédéral qui fait règle pour les assurances cantonales, par rapport à la concurrence des entreprises privées.

[1]) Cf. n° 2397.

[2]) Cf. supra II n°s 755, 807.

Mais le gouvernement de Glaris va trop loin et l'on ne saurait le suivre quand il affirme que, selon notre législation fédérale en vigueur, les cantons ont la faculté d'étendre, comme bon leur semble, les droits de l'Etat sur le domaine exploité jusqu'ici par le commerce et l'industrie, pourvu que l'Etat ne fonde aucune entreprise commerciale ou industrielle, mais seulement des institutions ayant pour but la prospérité commune. D'après cette manière de voir, un canton pourrait supprimer, à son gré, toute activité professionnelle libre et accaparer, au nom de la prospérité commune, le domaine tout entier du commerce et de l'industrie. Il est clair qu'ainsi la liberté de commerce et d'industrie proclamée par l'art. 31 de la Const. F. ne serait plus qu'un mot vide de sens.

5. De tout ce qui précède, il résulte qu'on ne saurait refuser à l'assurance mobilière glaronnaise, instituée par la loi du 6 mai 1894, la protection que lui assure la législation fédérale, si elle n'est pas un établissement fiscal ayant pour objet un bénéfice. C'est dire du même coup que, dans ce cas, la Confédération ne peut admettre la prétention des entreprises d'assurance privées, qui réclament l'autorisation d'exercer une industrie de nature à compromettre l'existence de l'institution officielle glaronnaise.

Par cette institution, le canton de Glaris a fait, de l'assurance mobilière contre l'incendie, une fonction de l'Etat dans la mesure voulue par la loi et, de la participation à cette assurance, un devoir pour tous les citoyens; il rend l'Etat garant du paiement ponctuel et complet des indemnités dues légalement aux assurés en cas d'incendie. Dans l'obligation de s'assurer, le canton de Glaris voit un moyen de supprimer une cause d'appauvrissement. Cette contrainte a pour conséquence nécessaire d'exclure l'assurance auprès des compagnies privées, attendu que, pour des raisons de police, on ne peut tolérer une assurance exagérée ou une double assurance contre l'incendie.

Il est évident qu'en instituant cette assurance mobilière l'Etat de Glaris ne poursuit aucun but de gain. F. f. 1895 I 309.

III. Le 14 juin 1894, onze compagnies privées d'assurances déclarèrent dans les feuilles publiques du canton de Glaris que, si la loi incriminée entrait en vigueur, elles renonceraient à toute activité directe ou indirecte dans ce canton. Là-dessus, soixante particuliers et maisons de commerce du canton (Heussi et Cie et consorts) adressèrent au TF. un recours de droit public fondé sur l'art. 4 de la Const. F. pour lui demander de déclarer nulles les dispositions du § 2, chiffres 1 et 2 de la dite loi. Par arrêt du 27 septembre 1894, le TF. écarta le recours comme mal fondé, arr. TF. 1894, XX, n° 57. Et pourtant la loi glaron-

naise du 6 mai 1894 n'est pas entrée en vigueur. Elle a été abrogée le 5 mai 1895, et remplacée par la loi concernant l'assurance obligatoire du mobilier et l'établissement cantonal d'assurance du mobilier. Cette loi du 5 mai 1895 oblige, il est vrai, à quelques exceptions près, tout propriétaire de mobilier sis dans le canton de Glaris à l'assurer contre le risque d'incendie; mais elle lui laisse la liberté de s'assurer soit auprès de l'établissement cantonal d'assurance mobilière, soit auprès d'une compagnie d'assurance-incendie travaillant en Suisse au bénéfice d'une concession. L'établissement cantonal ne jouit donc plus d'un monopole.

2382. Dans sa séance du 20 janvier 1888, le CF. a admis un recours de la Caisse de rentes suisses, compagnie d'assurances sur la vie, à Zurich, contre l'art. 11 bis de la loi genevoise du 6 novembre 1886.

Cet article 11 bis, al. 1er, soumet à l'impôt sur les successions les sommes assurées au décès d'une personne et qui reviennent à titre gratuit à une autre personne. Le 2e alinéa du même article est ainsi conçu :

> Les sociétés et compagnies d'assurances de toutes sortes, opérant dans le canton, soit qu'elles y aient leur siège social, soit qu'elles n'y possèdent qu'une agence ou succursale, sont tenues d'envoyer, tous les trois mois, au directeur de l'enregistrement un état certifié conforme des paiements effectués et à effectuer ensuite de décès, à peine d'une amende de 100 francs pour chaque contravention, sans préjudice du retrait de l'autorisation d'opérer dans le canton, suivant les cas.

La décision du CF. est basée sur les considérants que voici :

La disposition incriminée de la loi genevoise du 6 novembre 1886 grève d'une manière très sensible l'exploitation des compagnies d'assurance sur la vie et contre les accidents. Le travail, très peu considérable en lui-même, qu'occasionnent les communications prescrites n'entre pas seul en ligne de compte ici, mais bien principalement le fait que les compagnies d'assurance sont forcées d'agir à l'encontre des intentions qui déterminent fréquemment les parties lors de la conclusion des contrats et de compromettre le secret professionnel, ainsi que les affaires de tierces personnes, qui se sont fiées à leur discrétion.

L'art. 15, al. 2, de la LF. du 25 juin 1885 interdit aux cantons de subordonner à des conditions particulières l'exploitation des entreprises privées en matière d'assurance[1]). Il ne reste donc qu'à examiner si l'on a affaire ici à une charge extraordinaire de ce genre ou bien si cette charge ne pèse pas également sur d'autres citoyens ou établissements placés dans les mêmes conditions. Le département des contributions publiques de Genève fait observer que l'Etat peut tout aussi bien exiger des compagnies d'assurances les communications dont il s'agit qu'il aurait le droit d'astreindre les banques à donner les noms de leurs déposants. Toutefois, il ne démontre pas que des obligations de ce genre ou analogues aient déjà été imposées aux banques ou à d'autres personnes ou établissements.

La disposition incriminée apparaît donc réellement comme une obligation exceptionnelle. C'est une émanation de l'ancienne législation cantonale, qui, dans les lois sur les droits de succession et de donation, assimilait les compagnies d'assurances aux notaires et autres officiers publics, en ce qui concerne l'obligation d'annoncer les contrats. L'on mettait à profit le contrôle sur les compagnies d'assurances pour imposer à celles-ci des obligations spéciales qui ne découlaient pas du contrat.

Le fait que le législateur genevois était encore imbu de cette idée lors de l'adoption de la prescription incriminée résulte de la commination, qui y est renfermée, du retrait de l'autorisation en cas de contravention. Cette disposition de la loi, d'après sa teneur, ne s'applique évidemment qu'aux compagnies d'assurances proprement dites et non point aux associations réservées par l'art. 1er, al. 2, de la LF. Or, les cantons n'ont pas le droit de retirer les concessions accordées par la Confédération. Quant aux concessions cantonales accordées aux compagnies qui n'ont pas demandé de concession fédérale ou dont les demandes ont été écartées, elles ont perdu leur validité depuis l'entrée en vigueur de la LF., en ce qui concerne le droit de conclure de nouvelles assurances. Elles ne sont restées en vigueur que pour autant qu'il s'agit de dispositions relatives aux effets de contrats d'assurance existants. Toutefois, sous ce rapport, il ne peut pas être question non plus d'un retrait de concession. En

[1]) L'art. 15, al. 2, cité par le CF., interdit textuellement aux cantons: ... de subordonner l'exploitation de ces entreprises à des conditions particulières.

effet, si l'on supprimait les conditions de la concession qui obligent les compagnies à élire domicile, à désigner des représentants, à faire les publications nécessaires, etc., ce ne serait qu'au détriment des assurés. La disposition dont est recours repose donc sur de fausses bases et sur des suppositions erronées. F. f. 1888 I 138; 1889 II 230.

2383. I. [1]) Par arrêté du 3 décembre 1888, le CF. a écarté comme non fondé le recours de la caisse de rentes suisses, à Zurich, contre l'impôt sur son fonds de bénéfices que lui réclamaient les autorités zurichoises en vertu de la loi cantonale du 24 avril 1870, concernant l'impôt sur la fortune et les ressources et sur la taxe personnelle à payer par les citoyens actifs.

La décision du CF. est fondée entre autres sur les considérants que voici :

1. En ce qui concerne l'art. 34 de la Constitution fédérale, et spécialement la loi fédérale du 25 juin 1885, adoptée en exécution de cet article et relative à la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, la Confédération interdit, il est vrai, aux cantons de subordonner l'exploitation des entreprises d'assurance « au paiement de taxes spéciales » ; elle leur réserve toutefois expressément d'assujettir ces entreprises « aux impôts et contributions ordinaires » (art. 15, al. 2, de la loi).

Or, l'impôt contesté par la caisse de rentes lui est réclamé en vertu de la loi générale d'impôt du canton de Zurich, et l'applicabilité de cette loi est hors de doute, puisqu'à Zurich la caisse de rentes a son siège principal et le centre de ses affaires.

Le recours ne peut donc pas se baser sur l'article 34 de la constitution fédérale, ni sur la loi fédérale du 25 juin 1885.

[1]) Cf. aussi arr. TF. 1892 XVIII, nº 5, p. 17. Voici ce qu'on lit dans le rapp. de gestion du CF. pour 1892: Comme précédemment, la plupart des réclamations des compagnies d'assurances portent sur la manière dont les cantons font usage du droit d'imposition que leur laisse l'art. 15, al. 2, de la LF. Cet article réserve aux cantons le droit d'assujettir les entreprises d'assurances, leur mandataire général et leurs agents aux impôts et contributions ordinaires. L'application que certains cantons font de cette disposition excède parfois les limites de l'équité. C'est ainsi, par exemple, qu'un canton a exigé le paiement d'un impôt de 205 francs d'une compagnie d'assurances dont l'encaissement total de primes dans ce canton était de fr. 73. 25. F. f. 1893 II 261.

2. Quant à savoir si les autorités du canton de Zurich ont évalué et fixé exactement, en application de la loi cantonale, les éléments et le montant de l'impôt vis-à-vis de la caisse de rentes, c'est là une question qui échappe à l'examen du CF., attendu que la loi du 25 juin 1885 n'a pas pu garantir aux entreprises d'assurance la juste application de la législation cantonale par les autorités du canton. Si, à ce point de vue, il y a violation de l'égalité des citoyens devant la loi, on peut recourir au TF. en se fondant sur l'article 4 de la constitution fédérale et l'article 59 de la LF. sur l'organisation judiciaire fédérale. F. f. 1888 IV 979; 1889 II 633, supra II no 801.

II. Se fondant sur l'art. 15, alinéa 2 de la LF. du 25 juin 1885, la Compagnie d'assurances générales sur la vie des hommes, à Paris, a recouru au CF. contre l'imposition dont elle était l'objet, dans le canton de Neuchâtel, pour l'année 1896. La Compagnie recourante n'a pas de succursale dans le canton de Neuchâtel; elle n'a fait qu'y élire domicile en conformité des prescriptions de la LF., art. 2, chiffre 4. De son côté, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel s'est prévalu du fait que, d'après l'interprétation donnée dans la pratique à la loi cantonale sur l'impôt, on avait toujours soumis les sociétés anonymes à l'impôt sur le revenu pour leurs affaires dans le canton, alors même qu'elles n'y ont qu'un domicile élu. Le 17 septembre 1897, le CF. a écarté le recours comme mal fondé, en s'inspirant, entre autres, des motifs que voici:

1. Le Conseil d'Etat de Neuchâtel dénie au CF. le droit de revoir l'interprétation donnée par les autorités cantonales à une loi cantonale d'impôt; mais cette contestation laisse intacte la compétence du CF. quant à la question de savoir si l'impôt en litige se caractérise comme une « taxe spéciale » interdite par l'art. 15 de la LF. de surveillance, ou, au contraire, comme une « contribution ordinaire ». Pour l'examen de cette question et d'accord avec la doctrine du Conseil d'Etat de Neuchâtel, le CF. prendra comme point de départ l'interprétation de la loi neuchâteloise par l'autorité cantonale supérieure. Cette interprétation pourrait être revue et, le cas échéant, infirmée par le TF. à l'occasion d'un recours pour inégalité devant la loi (CF., art. 4); elle échappe, par contre, à l'examen du CF. En effet, le législateur qui a fait la loi de 1885 n'a pas entendu que des questions de garanties constitutionnelles (égalité devant la loi, interdiction de la double imposition) ressortissant en principe au TF.,

fussent soumises au CF. dans les cas où ces mêmes questions intéressent des sociétés d'assurances. [1])

2. Par une jurisprudence constante, le CF. a réputé « ordinaires », au sens de l'art. 15, al. 2 de la LF., les impôts qu'ont à payer — dans les mêmes circonstances de fait et de droit que celles où se trouve la société d'assurances recourante la généralité des sociétés autres que les sociétés d'assurances (*F. f.* 1888 III 503; 1892 I, 581, consid. 1). La LF. de 1885 a interdit aux cantons, d'une manière absolue, d'exiger un cautionnement des sociétés d'assurances. Elle a voulu également leur défendre d'assujettir ces sociétés à des « conditions particulières » ou à des « taxes spéciales », soit à des conditions ou taxes qui ne sont pas requises, à circonstances égales, des autres sociétés.

3. Reste donc à voir si l'impôt incriminé est perçu, dans le canton de Neuchâtel, des sociétés qui ne diffèrent de la recourante qu'en ce qu'elles ne sont pas sociétés d'assurances.

La loi neuchâteloise sur l'impôt direct — telle qu'elle est interprétée par l'autorité cantonale — consacre le régime que voici: L'impôt sur les ressources et revenus est dû non seulement par les personnes physiques majeures qui sont domiciliées dans le canton ou y possèdent un domicile effectif d'affaires, mais aussi par toutes personnes morales, soit juridiques, ayant siège, succursale ou domicile élu dans le canton.

Il est constant que la compagnie générale a son siège social à Paris et qu'elle ne possède pas sur le territoire neuchâtelois de succursale proprement dite. L'agence de la recourante à Neuchâtel ne saurait non plus être assimilée à une succursale; il lui manque, en effet, l'autonomie relative essentielle à une succursale.

C'est donc en raison de son élection de domicile à Neuchâtel que la recourante est astreinte à l'impôt. Or, d'après l'interprétation générale donnée par le Conseil d'Etat à la loi cantonale sur l'impôt, interprétation qui lie le CF., on impose dans ce canton sur leurs res-

[1]) A rapprocher l'arr. du TF. du 13 juin 1900, Compagnie d'assurances générales sur la vie des hommes, à Paris, contre Neuchâtel, dans lequel le TF. a examiné au point de vue de l'art. 4 de la Const. F. la pratique des autorités neuchâteloises incriminée par la société recourante et l'a condamnée comme évidemment contraire à la loi cantonale, tout en déclarant fondé le recours de la compagnie, Arr. TF. 1900, XXVI 1, n° 32.

sources et revenus, non seulement les entreprises d'assurances n'ayant dans le canton qu'un domicile élu, mais encore des sociétés autres que sociétés d'assurances, qui se trouvent dans les mêmes circonstances. [1])

Dès lors, l'impôt perçu de la recourante se présente comme un « impôt ou contribution ordinaire ».

F. f. 1897 IV 208; le 28 mai 1896, le TF. avait également écarté comme non fondé le recours que la même société lui avait adressé contre l'imposition dont elle avait été l'objet dans le canton de Neuchâtel pour l'année 1895. A l'appui de ce recours, la compagnie avait invoqué le traité d'établissement franco-suisse et l'art. 46 de la Const. F., F. f. 1897 IV 209.

III. Au mois d'octobre 1896, les sociétés mutuelles d'assurances la « Norwich Union Life Insurance Society », à Norwich, la « Brandenburger Spiegelglasversicherungsgesellschaft » à Brandenburg, et la « Lebensversicherungsbank für Deutschland », à Gotha, ont été, pour 1896, avec d'autres sociétés d'assurances, de la part de la commission centrale d'impôts du canton de Berne et en vertu de la loi cantonale concernant l'impôt sur le revenu, du 18 mars 1865, l'objet d'une taxation pour le revenu résultant de leurs opérations dans le canton de Berne en cette année. Les recours interjetés par ces sociétés auprès du Conseil d'Etat du canton de Berne ont été écartés comme non fondés le 13/26 février 1897. Confirmant les taxations fixées par la commission centrale d'impôts, le Conseil d'Etat a dit, en particulier, qu'il importait peu que les recourantes fussent non pas des compagnies anonymes, mais des sociétés mutuelles : en vertu de la loi bernoise, toute entreprise établie dans le canton de Berne, ou autorisée à y exercer son activité, doit payer l'impôt sur le revenu, en tant que ce revenu atteint le minimum imposable.

Là-dessus, les sociétés indiquées ont recouru au CF. Se prévalant de leur caractère de mutualité, elles ont conclu à l'invalidation de l'arrêté précité et demandé d'être exonérées de tout impôt sur le revenu en Suisse.

A l'appui, elles font valoir ce qui suit :

1. La loi bernoise concernant l'impôt sur le revenu, du 18 mars 1865, soumet à cet impôt le revenu net (art. 4) provenant d'une industrie, d'un commerce ou d'un métier (art. 2, chiffre 1); sont astreintes à l'impôt, « toutes entreprises de n'importe quelle nature, établies dans le

[1]) Cf. cependant aujourd'hui l'arr. du TF. que l'on vient de citer, arr. du 13 juin 1900, Arr. TF. 1900, XXVI 1 no 32.

canton de Berne ou autorisées à y exercer leur activité » (art. 1, chiffre 3). Ce qui, dans des compagnies anonymes, constitue le bénéfice de l'entreprise n'existe pas pour des sociétés mutuelles d'assurances. Dans ces sociétés, les assurés eux-mêmes sont assureurs; des personnes qui veulent se garantir contre un dommage pécuniaire s'associent pour supporter ce risque en commun; elles forment une société, qui perçoit chaque année des contributions ou primes proportionnées aux chances de réalisation du risque pour chacun des associés. Si ces primes ne suffisent pas à couvrir les sinistres de l'exercice et à alimenter comme il convient la réserve pour risques en cours, la société perçoit, pour autant que de besoin, des primes supplémentaires. Si, au contraire, les primes initiales ont été plus que suffisantes, les assurés n'y perdent rien: ce qu'ils ont payé de trop leur est remboursé, immédiatement ou plus tard. La réserve pour risques en cours (réserve mathématique) a une importance toute particulière dans l'assurance en cas de décès. Dans cette branche, en effet, les primes initiales perçues des jeunes assurés ne doivent pas seulement couvrir les sinistres de l'exercice; car, avec l'augmentation de l'âge et, partant, du risque de ces assurés, les primes annuelles atteindraient peu à peu des sommes excessives; c'est pourquoi l'on détermine et l'on perçoit une prime qui reste constante durant tout le cours de l'assurance; dans une première période, cette prime laisse des excédents, qui plus tard compenseront précisément — avec leurs intérêts capitalisés — les excédents des sinistres sur les primes annuelles. La réserve pour risques en cours est absolument nécessaire et l'on ne peut rembourser aux assurés, immédiatement ou plus tard, que la part des excédents d'exercices qui reste disponible après que la réserve pour risques en cours a été alimentée. Les assurés ne paient donc pas plus que le prix coûtant de l'assurance et les honoraires des employés de la société; ces employés, eux, réalisent un gain, qui est à bon droit soumis à l'impôt. Mais, quant aux sociétés mutuelles elles-mêmes, on ne peut leur supposer des « bénéfices »; cet élément — de même que celui de « pertes » — n'intervient que lorsqu'un tiers, généralement une société anonyme, prend l'assurance à ses risques, comme affaire et moyennant primes fixes. Comme ce tiers veut avec raison être rémunéré de l'aléa qu'il court, la prime qu'il exige doit être un peu plus élevée que le coût moyen d'une assurance mutuelle. L'excédent de recettes qui résulte de ce chargement fournit des dividendes ou alimente des réserves spéciales appartenant aux actionnaires; il se qualifie bien de bénéfice de l'entreprise. Les actionnaires parfois grèvent encore la prime d'un autre supplément, pour pouvoir, comme les sociétés mutuelles, distribuer un excédent aux assurés; cet excédent-là, bien que figurant aux comptes des

bénéfices, est pour l'assureur une dépense et nullement un bénéfice sujet à l'impôt.

Il résulte de ce qui précède que les sociétés mutuelles d'assurances ne réalisent point de gains, mais que leurs membres s'indemnisent mutuellement en proportion de leurs prestations; l'excédent des recettes profite aux assurés eux-mêmes, et non point à un entrepreneur. Une loi méconnaît donc la nature de ces sociétés en exigeant d'elles un impôt sur le revenu. La doctrine est unanime à constater que les sociétés mutuelles d'assurances ne réalisent point de gains ou de bénéfices: voir Goldschmidt, « System des Handelsrechts », 1891, p. 135; Wagner, dans le « Handbuch der politischen Oekonomie » de Schönberg, III, p. 1012; Ehrenberg, « Versicherungsrecht », 1893, p. 98; etc. Le CF. lui-même a reconnu ce principe dans ses arrêtés des 21 juin 1888 et 2 février 1892, touchant la « taxe industrielle » du canton du Valais [1]).

2. La qualité des recourantes comme sociétés mutuelles est établie avec évidence par leurs statuts; l'impôt exigé se qualifie donc comme une taxe spéciale, puisque les recourantes — comme sociétés mutuelles — n'ont point de revenu. Or, l'art. 15 de la LF. du 25 juin 1885 interdit aux cantons de subordonner l'exploitation des entreprises d'assurances au paiement de taxes spéciales. Lorsqu'un canton méconnaît cette interdiction, la société intéressée peut recourir au CF. en vertu de l'art. 189, al. 2, de la LF. d'organisation judiciaire fédérale, du 22 mars 1893.

En réponse à ces recours, le Conseil d'Etat du canton de Berne a dit que les arrêtés du CF. des 21 juin 1888 et 2 février 1892, invoqués par les recourantes, étaient insoutenables, parce que, s'ils devaient faire jurisprudence, la réserve faite par l'art. 15, al. 2, de la LF. de surveillance en faveur de la souveraineté des cantons en matière d'impôts n'aurait plus aucune portée. C'est aux cantons exclusivement qu'il appartient de déterminer souverainement l'assiette de l'impôt, à l'égard tant des personnes qui le doivent que des choses sur lesquelles il est dû. Le CF. lui-même s'est placé à ce point de vue, seul juste, dans son arrêté du 3 décembre 1888 concernant la Caisse de rentes suisses, à Zurich [2]); non seulement, il a reconnu aux cantons le droit d'assujettir les entreprises d'assurances aux impôts et contributions ordinaires, mais il a jugé que l'application des législations cantonales appartenait exclusivement aux autorités cantonales et ne pouvait être revue par le CF. [3]).

---

[1]) Cf. infra chiffre IV.

[2]) Cf. supra chiffre I.

[3]) V. encore cependant supra p. 516, chiffre 1.

Par arrêté du 11 février 1898, le CF. a écarté les recours comme mal fondés [1]). Sa décision a été confirmée, le 8/22 décembre 1898, par l'AF., qui a également rejeté le recours de la « Lebensversicherungsbank » de Gotha. L'arrêté du CF. est fondé sur les considérants que voici:

1. L'art. 15, al. 2, de la LF. du 25 juin 1885, sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, interdit aux cantons de subordonner au paiement de taxes spéciales l'exploitation des entreprises soumises à cette loi; les cantons, par contre, conservent le droit de percevoir de ces entreprises les impôts et contributions ordinaires. Grâce à cette disposition, les sociétés d'assurances occupent, par rapport aux autres industries, une situation particulière vis-à-vis des législations cantonales d'impôts: les cantons ne sont pas empêchés d'imposer les entreprises d'assurances, mais ils ne peuvent les assujettir qu'aux impôts ordinaires, et non à des taxes spéciales. Sitôt toutefois qu'il s'agit d'impôts ordinaires, les sociétés d'assurances cessent d'être dans une situation particulière.

2. Cette disposition du droit fédéral en matière d'assurances est, comme tout principe de droit fédéral, garantie par un droit de recours aux autorités fédérales [2]). Les entreprises d'assurances peuvent donc en appeler à la Confédération, pour violation, par les autorités cantonales, de l'art. 15, al. 2, de la LF. du 25 juin 1885, quand ces entreprises sont soumises à des taxes spéciales, mais non point quand elles sont astreintes au paiement des impôts ordinaires. Peu importe ici que, pour la perception d'impôts ordinaires, le droit d'impôt cantonal ait été ou non exactement appliqué: l'art. 15, al. 2, de la LF. du 25 juin 1885 ne garantit pas aux entreprises d'assurances l'exacte application de ce droit par les autorités cantonales; l'opinion contraire ne saurait se baser sur la teneur non plus que sur la genèse dudit article.

3. C'est au CF., non au TF. [3]) qu'il appartient d'examiner si la perception d'un impôt cantonal contredit à l'art. 15, al. 2, de la

[1]) Cf. aussi l'arr. du TF. du 13 avril 1898, recours de la Lebensversicherung- und Ersparnisbank, à Stuttgart, et de la Lebensversicherungsgesellschaft, à Leipzig, Arr. TF. 1898, XXIV I, n° 30.

[2]) Cf. supra I p. 764 et suiv., chap. 4; II p. 1 et suiv., chap. 5.

[3]) Quant à la compétence du TF. sur la base de la LF. du 15 juin 1885, cf. aussi arr. du TF. du 1er mars 1889, recours de la Oberrheinische Versicherungsgesellschaft, Arr. TF. 1899, XXV 1, n° 6, considér. 1.

LF. du 25 juin 1885; ce principe résulte de l'art. 16 de la même loi, et de l'art. 189, al. 2, de la LF. du 22 mars 1893, sur l'organisation judiciaire fédérale; il est reconnu par une jurisprudence constante.

4. Les sociétés d'assurances recourantes ont été imposées par les autorités bernoises en vertu de la loi bernoise du 18 mars 1865, concernant l'impôt sur le revenu. Ainsi qu'il appert de son texte intégral, cette loi vise la perception d'un impôt direct général, c'est-à-dire d'un impôt ordinaire. Les recourantes ne sauraient donc prétendre que la loi de 1865, en elle-même, soit contraire à l'art. 15, al 2, de la LF. Elles estiment, par contre, que l'application à leurs opérations de la loi bernoise de 1865 implique la perception d'une taxe spéciale interdite par la LF.; elles font découler cette assertion du fait qu'en leur qualité de sociétés mutuelles elles ne peuvent posséder de revenu. Pas n'est besoin d'examiner ici jusqu'à quel point l'on peut dire, d'après des considérations de théorie économique, que des sociétés mutuelles d'assurances n'ont pas de revenus nets, parce que les primes ne peuvent donner un bénéfice et servent uniquement à couvrir les sinistres et les frais d'administration; au point de vue du droit privé, en effet, il n'est pas douteux que les sociétés mutuelles d'assurances — sitôt qu'elles se sont constituées en associations — jouissent de la personnalité civile et peuvent par conséquent, comme des sociétés anonymes, avoir une fortune, des recettes et des dépenses qui leur soient propres. Les recettes de ces sociétés mutuelles constituent leurs ressources propres, et les dépenses sont couvertes par ces ressources. On ne saurait donc dire d'emblée que les sociétés mutuelles d'assurances n'aient point de revenu; dans leur législation et dans la pratique, en matière d'impôts, les cantons sont libres de considérer un revenu comme possible et comme existant, aussi bien en ce qui touche des sociétés d'assurances basées sur le principe de la mutualité, que des sociétés anonymes et d'autres personnes civiles [1]).

L'imposition dont est recours ne serait contraire à l'art. 15 précité, que si les recourantes établissaient qu'en vertu d'une pratique constante d'autres associations mutuelles sont, à circonstances égales,

---

[1]) Cf. aussi en particulier l'arr. du TF. du 11 oct. 1899, recours de la société de consommation de Baden, arrêt par lequel le TF. a déclaré admissible l'imposition d'une association pour la somme appelée dividende de l'association, Arr. TF. 1899, XXV 1, no 97; puis encore 1901, XXVII 1, no 24.

exemptes de l'impôt sur le revenu. Or, cette preuve n'a pas été rapportée [1]).

F. f. 1898 I 599, IV 224; 1899 I 427, 459; Rés. Dél. AF. déc. 1898, nº 10.

IV. La manière de voir exprimée par le CF. dans son arrêté du 11 février 1898 est conforme à sa décision du 3 décembre 1888, écartant le recours de la Caisse de rentes suisses, à Zurich. C'est sur le même principe qu'est fondé l'arr. du CF. du 17 septembre 1897, écartant le recours de la Compagnie d'assurances générales, à Paris. Sont en contradiction, par contre, avec ces arrêtés, ceux que le CF. avait pris, le 21 juin 1888, recours de la Société d'assurances sur la vie, « la New-York », et le 2 février 1892, recours de la Société mutuelle d'assurance du mobilier, à Berne, arrêtés que voici:

1. Le canton du Valais avait imposé, pour l'année 1886, à la compagnie d'assurances sur la vie « la New-York », compagnie basée sur le principe de la mutualité, une taxe industrielle de 100 fr., et à son agent une pareille taxe de 20 fr.

Les représentants de la compagnie en Suisse ont recouru au CF. contre cette imposition, qu'ils disaient contraire à l'art. 15 de la LF. du 25 juin 1885.

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a insisté sur la circonstance qu'abstraction faite du timbre l'impôt industriel réclamé est le seul qui soit exigé des compagnies d'assurances par la législation du canton, et qu'il doit être rangé dans la catégorie des « impôts et contributions ordinaires », permis par la loi.

Le 21 juin 1888, le CF. a déclaré fondé le recours de la compagnie « la New-York », en ce qui concerne l'impôt réclamé à la compagnie même. Il l'a écarté en ce qui concerne l'imposition de l'agent.

Considérants :

La taxe industrielle réclamée n'est pas une taxe spéciale grevant les entreprises d'assurances, mais bien l'impôt général sur l'industrie, réparti par professions et par classes et à côté duquel — à part le droit de timbre, qui frappe aussi d'autres valeurs — il n'existe pas d'autres impôts sur les entreprises d'assurances.

L'agent de la compagnie d'assurances sur la vie « la New-York », qui réside à Sion et y exerce sa profession, peut donc, en vertu de la loi, être astreint à payer l'impôt sur son revenu.

Par contre, il faut résoudre négativement la question de savoir si la compagnie possède un revenu industriel, car, d'après son acte cons-

---

[1]) Cf. supra chiffre II.

titutif du 13 avril 1843, « la New-York » est basée sur le principe de la mutualité. Les sociétés d'assurance mutuelles ont, il est vrai, des directeurs élus par les assurés eux-mêmes, avec des employés placés sous les ordres de ces directeurs; mais toutes ces personnes doivent, en bonne logique, payer personnellement au lieu de leur domicile l'impôt sur leur revenu professionnel, sur leur traitement fixe ou consistant en provisions. En revanche, il n'existe pas ici, en dehors des assurés, de compagnie gagnant de l'argent et répartissant des dividendes ou tout autre bénéfice, puisque ce sont les assurés eux-mêmes qui constituent la société, que ces assurés soient associés pour procurer en commun les sommes à payer au décès de chaque membre, ou pour supporter en commun les sinistres provenant d'incendie, d'épizooties ou de grêle. Dans tous ces cas, il y a bien des employés de la société qui, personnellement, ont un revenu et doivent payer l'impôt sur ce revenu, mais il n'y a pas de compagnie industrielle pouvant, comme telle, être astreinte, en dehors de ses membres, à payer encore un impôt collectif.

F. f. 1888 III 503.

2. Par arrêté du 2 février 1892, le CF., faisant application de l'art. 15, al. 2, de la LF. du 25 juin 1885, a déclaré fondé le recours que lui avait adressé la société suisse pour l'assurance mobilière contre l'incendie, à Berne, au sujet de la taxe industrielle qui lui était imposée par les autorités du canton du Valais. Considérants:

La taxe industrielle imposée à la société recourante doit être considérée comme un impôt ordinaire, dans le sens de la LF. du 25 juin 1885, art. 15, al. 2. Elle n'a pas le caractère d'un impôt spécial, c'est-à-dire d'une contribution frappant une industrie spéciale et déterminée (par exemple les entreprises d'assurances). La comparaison de l'art. 9 avec l'art. 18 de la loi financière du canton du Valais, du 28 mai 1874, démontre que la taxe industrielle est un impôt qui frappe le revenu industriel.

La taxe industrielle suppose légalement un revenu industriel. Voici, en effet, ce que dit l'art. 19 de la loi des finances du canton du Valais:

> L'impôt sur l'industrie se perçoit, d'après l'échelle de la classification qui suit, sur le capital industriel et le bénéfice de tout état appartenant au domaine de professions, d'industries et de commerce exercés dans le pays.

Or, la question principale, celle de savoir si la société recourante a un revenu industriel, doit être résolue négativement en l'espèce. La société suisse d'assurance mobilière est une association coopérative, ayant pour but l'assurance mutuelle du mobilier contre l'incendie (§§ 1er et 6, des statuts revisés de la société, du 11 octobre 1884). L'établisse-

ment ne possède aucun capital d'exploitation ; le but de la société n'est pas de réaliser des bénéfices, mais bien de couvrir les sinistres par les contributions des sociétaires (§ 6, al. 2, des statuts revisés). Au point de vue économique et au point de vue juridique, la recourante paraît être une association formée contre un danger déterminé. Les pertes frappant les divers assurés sont supportées par l'ensemble (association), en ce sens que chaque membre de la société prend à sa charge une partie de la perte totale, sous forme de contribution fixée par contrat. Si cette contribution ne suffit pas pour couvrir les dommages survenus, les sociétaires doivent payer une contribution supplémentaire, qui toutefois ne peut pas dépasser le double de la première contribution (§ 11 des statuts).

Il résulte de cet exposé que, par le fait de sa constitution légale comme société mutuelle, la société suisse d'assurance mobilière ne possède ni ne peut posséder de revenu industriel. Le primes perçues ne constituent un bénéfice ni en totalité ni en partie ; elles sont exclusivement destinées à procurer aux sociétaires l'équivalent des objets mobiliers détruits par le feu. Cette conception juridique, qui traite les sociétés d'assurances mutuelles comme des sociétés ne recherchant pas de bénéfices, est généralement reconnue en Allemagne et en Suisse. F. f. 1892 I 581.

V. Au sujet des recours dirigés par les Compagnies d'assurances contre l'impôt qui leur était réclamé dans le canton de Berne (supra chiffre III), le Bureau fédéral des assurances avait présenté un préavis concluant au bien-fondé de ces recours, préavis auquel nous empruntons les passages très dignes d'attention que l'on va lire :

Ce que nous avons à examiner, c'est la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure le recours des Compagnies est fondé en regard du but et du texte de la LF. du 25 juin 1885.

La compétence donnée au CF. par la loi de surveillance du 25 juin 1895 devrait, à vrai dire, être parfaitement illusoire si, dans le désir de décider en conformité du texte de la loi et des intentions du législateur, on se laissait arrêter par le passage suivant, que l'auteur de la réponse au recours emprunte au message du CF. du 6 mars 1885, à l'appui d'un projet de loi sur l'interdiction de la double imposition, passage qu'il a le tort d'isoler du contexte :

« Etant donnée la base que la Const. F. actuelle assure à notre Etat fédératif, c'est aux cantons qu'appartiennent la souveraineté en matière d'impôts et le pouvoir de l'exercer par des lois fixant le droit matériel régissant cette matière. »

Le gouvernement bernois prétend conclure de ce passage que, sous réserve des prescriptions visant la double imposition, les cantons sont entièrement souverains en matière d'impôts. Mais la réponse est facile: La souveraineté des cantons en matière d'impôts est restreinte non seulement par l'art. 46, mais aussi par nombre d'autres articles de la Const. F., tels que les art. 26, 27, al. 2; 28, 29, 31, al. 2, lettre *c*: 32, 32bis, 34, al. 2; 36, 41, 42, 45, al. 6 et 7; 49, al. 6; 54, al. 6; 62 et 63.

Quant au taux des impôts permis en principe, nous trouvons une limite tracée expressément par l'art. 31, et, nous le verrons tout à l'heure, la législation fédérale peut aussi, dans certains cas, statuer des restrictions de même genre.

Ainsi donc, lors qu'on parle de souveraineté des cantons en matière d'impôts, il faut toujours réserver à cet égard les dispositions de la Const. F. et des LF. édictées en exécution de cette constitution. La même observation répond à l'argument consistant à invoquer l'arrêté pris par le CF. le 3 décembre 1888 dans l'affaire de la Caisse de rentes suisse. Qu'il y ait antinomie entre cette décision et les arrêtés du 21 juin 1888 et du 2 février 1892, cela ne prouverait nullement que l'on doive abandonner la jurisprudence établie par ces deux derniers arrêtés. Il faut bien plutôt examiner s'ils sont en harmonie avec la Const. F. et la LF. du 25 juin 1886.

Ici, nous n'avons à prendre pour base de notre examen que l'art. 34, al. 2 de la Const. F., aux termes duquel les opérations des entreprises d'assurances non instituées par l'Etat sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales, et la LF. du 25 juin 1885, votée en exécution de cette disposition.

Déjà l'art. 1er de la loi nous prouve que le législateur n'a nullement entendu restreindre aux seuls cas de double imposition le contrôle à exercer par les autorités fédérales sur les lois cantonales en matière d'impôts. Le projet du CF. ne parlait pas de contributions des compagnies d'assurances-incendie en faveur du service contre l'incendie organisé dans les cantons. Mais lorsqu'à l'occasion de la discussion de l'art. 15 du projet au sein du CE. la proposition fut faite et adoptée de réserver aux cantons le droit de réclamer aux sociétés d'assurances-incendie une contribution proportionnelle aux frais du service de sûreté contre l'incendie, dans le but d'améliorer ce service, c'est à l'art. 1er de la loi.

Que le droit, déjà réservé aux cantons d'édicter des prescriptions de police en matière d'assurance contre l'incendie a été complété par celui « de faire contribuer d'une manière équitable les compagnies

d'assurance contre l'incendie aux frais nécessités par la police du feu et le service de sûreté contre l'incendie, » ajoutant aussitôt qu' « il y a recours au CF. contre les impositions de cette nature ».

Dans ses arrêtés du 24 janvier 1888, et du 4 mars 1890[1]), le CF. a fait usage de cette compétence et, à cette occasion, il a également fait porter son examen sur la destination donnée aux impôts en question. Dans ces décisions, le CF. s'est borné à ramener à une mesure équitable les contributions que l'on imposait aux compagnies d'assurances contre l'incendie; mais il n'a pas incriminé le fait que les cantons calculent ces contributions soit en proportion des recettes brutes que représentent pour la société imposée les primes perçues sur leur territoire, soit en proportion du capital assuré auquel correspondent ces primes. Il n'a pas distingué selon que ces sociétés poursuivent ou non un bénéfice professionnel; mais il ne l'a pas fait parce que les contributions en cause peuvent être imposées à toutes les sociétés d'assurances-incendie, à titre de compensation pour les économies que leur procure le service de sûreté contre l'incendie.

Deux faits importants sont à constater ici :

Le premier, c'est qu'en regard de l'art. 15 l'on a jugé nécessaire de réserver expressément les contributions aux frais faits pour le service de sûreté contre l'incendie, afin que le maintien de ces contributions demeure garanti, en principe, à l'avenir.

Le second, c'est que le législateur n'a pas hésité à donner au CF. le pouvoir d'ordonner la réduction de ces contributions dans les cas où il la jugerait nécessaire.

Dès lors, elle n'existait plus, déjà en 1885, cette souveraineté des cantons en matière d'impôts, que l'on cherche à échafauder sur une phrase, isolée de son contexte, du message du CF. du 6 mars 1885, pour prétendre qu'elle doit servir de règle décisive dans l'interprétation de la loi de surveillance.

Certes, la restriction de la souveraineté cantonale ne signifie pas que le législateur fédéral ou le CF. puisse intervenir selon son bon plaisir dans le domaine des lois fiscales des cantons et de leur exécution. Mais ce qui est certain, c'est que, lorsqu'en exécution du mandat donné par l'art. 34, al. 2, le législateur a fait la loi sur la surveillance des entreprises d'assurances n'appartenant pas à l'Etat, il a jugé à propos de statuer certaines dispositions nouvelles aussi à l'égard des impôts auxquels elles pouvaient être soumises.

---

[1]) Cf. nº 2386.

Après avoir déjà montré, en parlant de l'art. 1er de la loi de surveillance, combien l'on a tort de prétendre que des motifs d'ordre constitutionnel ne lui ont pas permis de restreindre la souveraineté cantonale en matière d'impôt, continuons maintenant l'exposé des modifications que cette loi a introduites dans le domaine des impôts.

C'est la loi même qui doit nous dire la modification apportée par l'art. 15 dans ce domaine.

Ce qui est certain, c'est que l'art. 15 entend interdire des taxes ou impositions cantonales spéciales. Reste à voir quelles sont ces taxes particulières que l'art. 15 a prohibées à l'avenir.

En votant l'art. 15, le législateur est parti de l'idée qu'en tout cas l'on ne pouvait pas tolérer des impôts ne frappant que l'exploitation d'entreprises d'assurances et que, par conséquent, il ne pourrait plus être question que de ceux des impôts qui — à conditions égales de fait et de droit — ont un caractère général, c'est-à-dire sont perçues aussi d'autres entreprises.

Si, par le terme de « taxes spéciales », l'on n'entendait que celles qui frappent seulement des entreprises d'assurances, l'interdiction de taxes spéciales statuée à l'art. 15 n'aurait plus aucun sens, du moment que c'est l'article 1er qui a réservé la seule taxe que l'on puisse imposer aux seules entreprises d'assurances, la perception de contributions en faveur du service de sûreté contre l'incendie. C'est ainsi que les droits de concession perçus dans la plupart des cantons l'étaient d'autres entreprises encore que des entreprises d'assurances et il en était de même des taxes de patente, cf., par exemple, la loi vaudoise du 27 novembre 1878.

Dès lors, en disant que les impôts réclamés des sociétés d'assurances pour l'exploitation de leur entreprise doivent l'être à titre général, c'est-à-dire aussi d'autres entreprises, le législateur n'a pas encore déclaré par là que tout impôt général dans ce sens devient, par ce fait, impôt ordinaire dans le sens de la loi. Pour avoir ce dernier caractère, l'impôt à examiner qui frappe la société d'assurances en cause doit aussi lafrapper à égalité des conditions concrètes de fait et de droit, c'est-à-dire en regard de la ratio legis.

C'est pourquoi, dans ses arrêtés du 21 juin 1888 et du 2 février 1892, le CF. a déclaré que la taxe industrielle en vigueur dans le canton du Valais pouvait fort bien, en tant qu'impôt industriel général, être perçue des agents des sociétés d'assurances, sans égard à leur revenus, mais qu'elle ne pouvait pas l'être des sociétés d'assurances mutuelles, attendu qu'une société mutuelle n'est pas une société industrielle possédant un revenu qui lui soit propre et sur lequel elle ait à payer l'impôt.

Mais on prétend que ni la Const. F., ni la LF. ne donne au CF. le pouvoir de porter atteinte, dans une mesure aussi étendue, au régime d'impôts des cantons et qu'au contraire les cantons ont, de par leur souveraineté, le droit de déterminer les personnes contribuables « (Steuersubjecte) et les biens imposables (Steuerobjecte) ». Cela nous oblige à reprendre de plus haut l'examen de la question pour démontrer que le CF. a reçu ce pouvoir précisément de l'art. 34, al. 2 de la Const. F. et de la LF. du 25 juin 1885, votée en exécution de cette disposition constitutionnelle.

Aux termes de l'art. 34, al. 2 de la Const. F., les opérations des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat sont soumises à la surveillance de la Confédération et à la législation fédérale.

Nous avons déjà vu que, par là, le législateur s'est jugé autorisé à légiférer aussi sur l'imposition de l'exploitation de ces entreprises. Il ne reste donc plus à savoir qu'une chose : si, dans la loi, il a donné au CF. le pouvoir que celui-ci a revendiqué, en 1888, à l'occasion d'un recours dirigé contre la taxe industrielle dans le canton du Valais.

Pour apprécier exactement la portée de l'art. 15, nous devons jeter un regard sur l'ensemble de la loi, ensemble dont, en fin de compte, l'art. 15 a voulu indiquer le parti à tirer par les cantons.

La loi a enlevé aux cantons, pour la confier à la Conf., la surveillance des entreprises privées en matière d'assurances.

L'expérience avait démontré que l'on ne pouvait accomplir sur le terrain cantonal la tâche de l'Etat consistant à surveiller les entreprises d'assurances. Lorsque la Conf. s'en est chargée, l'on ne savait pas encore de manière certaine si elle aurait aussi le succès qu'on en espérait vis-à-vis de compagnies fondées dans de grands Etats et dont l'activité embrasse des territoires très étendus. Atteindre ce but, c'était déjà réaliser un grand progrès pour la cause de l'assurance ; ceux qui gagnaient le plus au change, c'étaient les établissements d'assurances suisses, qui, jusqu'alors, dès qu'ils avaient franchi la frontière, avaient été traités en sociétés étrangères, soumis comme telles à nombre de mesures de contrôle vexatoires, et variant d'un canton à l'autre et qui, dès lors, ne pouvaient se développer qu'avec peine dans la lutte à soutenir contre les compagnies étrangères, lesquelles étaient devenues puissantes, grâce aux larges assises qu'avaient pu leur fournir les grands Etats voisins. Mais c'est l'activité de toutes les bonnes compagnies, en général, qui profitait du fait qu'une surveillance centralisée venait mettre un terme chez nous à la concurrence d'entreprises dénuées de valeur et de solidité.

Mais, du moment que la Conf. devait assumer ainsi cette lourde tâche à la décharge des cantons, il fallait bien lui donner aussi, au point de vue financier, les droits qu'avaient revendiqué jusqu'alors les cantons, précisément à cause de cette surveillance. C'est à la Conf. et non plus aux cantons que devait appartenir le droit d'imposer un cautionnement aux compagnies d'assurances; c'est à la Conf. et non plus aux cantons que devait appartenir le droit de percevoir ces émoluments particuliers auxquels les cantons avaient soumis les opérations des sociétés d'assurances, en invoquant comme motif en premier lieu la surveillance qui leur incombait. C'est ainsi que la dernière phrase de l'art. 2 transfère à la Conf. le pouvoir d'imposer un cautionnement aux sociétés d'assurances. Et l'art. 12 lui donne le droit de les soumettre à une contribution calculée sur le total des primes qu'elles encaissent en Suisse et destinée à couvrir les frais de la surveillance par l'Etat des entreprises d'assurances.

Or, cette nouvelle contribution créée au profit de la Conf. et frappant les opérations de toutes les entreprises d'assurances soumises à la surveillance de la Conf. devait être compensée par une exonération correspondante de ces entreprises vis-à-vis des cantons. C'est à la Conf. que fut réservée désormais la compétence d'imposer l'exploitation de chaque entreprise comme telle, sans égard au fait qu'elle poursuit ou non un bénéfice. Les cantons, par contre, ont conservé le droit de soumettre aux impôts ordinaires les sociétés et leurs agents, et, par conséquent, de réclamer l'impôt sur le revenu aux sociétés d'assurances et à leurs agents, qui retirent ou peuvent retirer un revenu de leur activité.

Le législateur n'a pas voulu permettre aux cantons de considérer purement et simplement toute entreprise d'assurance comme industrie réalisant un bénéfice et soumise à l'impôt sur le revenu, même lorsque cette entreprise ne poursuit et ne réalise aucun gain. En effet, il n'est pas dans la nature de l'assurance d'être toujours et nécessairement une entreprise visant un bénéfice. Chez nous, comme ailleurs, l'assurance, dans ses branches principales, s'est créée sous la forme d'associations mutuelles dont les membres cherchaient ainsi à supporter un risque ou dommage commun, et c'est encore le caractère qu'ont la plupart de nos établissements d'assurances en Suisse. L'art. 15 de la LF. autorise en termes exprès l'imposition des personnes qui retirent un véritable revenu d'opérations de ce genre, et les sociétés anonymes d'assurances ne font que payer que l'impôt ordinaire sur le revenu en payant, comme les autres sociétés par actions, l'impôt sur les dividendes qu'elles donnent et sur les autres sommes qu'elles versent aux réserves libres, c'est-à-

dire à la disposition des actionnaires. En revanche, ces compagnies ne sont pas imposées pour les excédents qui, au lieu de leur revenir, sont restitués aux assurés sous une forme quelconque, et qui, dès lors, représentent une dette et doivent figurer comme telle au bilan.

Les prescriptions de l'art. 15 ne font aucune différence entre compagnies d'assurances nationales et étrangères. C'est à dessein que le législateur s'est abstenu d'en faire une, notamment à l'égard des charges financières dont on pourrait les grever.

En interprétant ainsi l'art. 15, nous avons le sentiment très net de ne pas prêter à la loi une idée qui, bien que digne d'attention en elle-même, aurait été inconnue aux preneurs d'assurances et aux autorités du fisc à l'époque où la loi a été discutée. Bien au contraire, à cette époque, l'on avait déjà vu prévaloir dans la plus grande partie de la Suisse le principe que les sociétés d'assurances mutuelles ne sont pas entreprises poursuivant un bénéfice, et ne peuvent, dès lors, être frappées d'une taxe industrielle et, à vouloir réaliser le système contraire, qui prétend astreindre les sociétés mutuelles à tout impôt industriel ou sur le revenu comme des sociétés anonymes, le gouvernement bernois ou tout autre gouvernement cantonal se serait heurté à de très grosses difficultés.

Il n'est pas inutile d'expliquer comment il se fait que pareil principe se soit généralisé ainsi et ait été reconnu d'une manière aussi étendue, malgré la diversité et la bigarrure de nos législations cantonales en matière d'impôts. C'est de l'étranger que nous en est venue la première idée.

L'art. 271 du code de commerce allemand fait figurer parmi les actes de commerce (chiffre 3):

« L'entreprise d'une assurance contre prime fixe. » En d'autres termes: l'assurance moyennant prime fixe est acte de commerce, si celui qui l'entreprend couvre de ses moyens propres le risque que le coût de l'assurance dépasse la prime et garde, en revanche, pour lui-même le bénéfice éventuel. Par contre, l'assurance mutuelle n'est pas acte de commerce ni, d'une manière générale, une affaire proprement dite, une opération représentant un bénéfice.

Cette dernière conséquence a été formulée par les spécialistes en matière de science commerciale et actuaire (Goldschmidt, Wagner, Ehrenberg, Rüdiger, Lewis, etc.).

Dans l'Empire allemand, on reconnaît presque partout, en matière d'impôts dus à l'Etat, le principe qu'il ne peut être question de revenu net imposable à l'égard de sociétés d'assurances mutuelles. En revanche, il y avait de nombreuses exceptions en matière d'impôts communaux, surtout dans les villes, exceptions dues aux anciens statuts locaux en vigueur autrefois.

Ce principe a également pénétré en Suisse, non par les œuvres des auteurs, par le cabinet de travail des théoriciens, mais, au contraire, par la voie de la pratique, de la pratique en matière d'impôts.

Pendant la première année de son existence (en 1880), la société suisse d'assurance contre la grêle, à Zurich, faisait aussi des opérations d'assurances en Alsace-Lorraine, dans le grand-duché de Bade et le royaume de Wurtemberg. Or, voici ce que nous lisons dans son rapport annuel sur l'année 1881 (p. 5), au sujet d'un impôt qui lui a été restitué pour l'année 1880 par le gouvernement d'Alsace-Lorraine: « Nous avons formulé une réclamation contre la taxe de patente, en faisant observer que des patentes ne sont imposées que pour l'exercice d'une véritable industrie. Or, la notion de l'industrie suppose, par définition, la recherche d'un bénéfice, chose étrangère à notre société, qui n'a été créée que pour réparer les pertes causées par la grêle. Le gouvernement d'Alsace-Lorraine a reconnu la justesse de cet argument et nous a restitué l'impôt déjà perçu pour 1800, de sorte que nous pouvons, cette année, porter une recette nette au compte « redevances ». Fondés sur ce précédent, nous allons adresser la même réclamation aux gouvernements des cantons qui imposent à notre société des taxes de patente, et nous espérons le faire avec le même succès! ».

En effet, ce que le gouvernement d'Alsace-Lorraine avait concédé à une société étrangère, la société suisse d'assurance mutuelle contre la grêle, à savoir qu'en sa qualité de société mutuelle elle n'a pas de bénéfices et ne peut, dès lors, être imposée pour des revenus quelconques provenant de son activité, les gouvernements des cantons suisses ont bien dû l'admettre aussi en regard d'un pareil précédent et nous avons reçu de la société suisse d'assurance contre la grêle une déclaration écrite, certifiant que, dès 1885, aucun canton suisse ne l'a plus astreinte au paiement d'un impôt sur le revenu de son industrie.

Mais, la société suisse d'assurance contre la grêle ayant ainsi fait triompher le principe en Suisse, les autres sociétés d'assurances mutuelles en Suisse ne restèrent pas inactives et elles eurent auprès des cantons le même succès.

Mais alors, les cantons pouvaient-ils désormais agir autrement à l'égard de sociétés étrangères jouissant d'une concession en Suisse, sociétés qui sont toutes allemandes, à l'exception de deux?

Il est permis de croire que le principe susindiqué a été également observé, d'une manière assez générale, par les cantons à l'égard des sociétés étrangères, parce que les arrêtés pris par le CF. à l'égard de la taxe industrielle du canton du Valais étaient jusqu'à aujourd'hui les seules décisions existant en la matière.

Pendant de longues années, le gouvernement du canton de Berne s'est également conformé à ce principe.

Il reconnaît lui-même l'avoir fait à l'égard de sociétés mutuelles fondées dans d'autres cantons. A vrai dire, depuis quatre ans, l'arrêt du TF. en la cause Helvetia contre Uri, du 3 juin 1892 [1]), l'aurait empêché de les astreindre à un impôt sur les revenus; mais il y avait déjà renoncé dès 1885. Et jusqu'à ce jour, il ne réclame pas de taxe industrielle aux sociétés mutuelles établies dans le canton de Berne, alors même que les excédents annuels des deux sociétés mutuelles d'assurances du mobilier qui existent dans le canton (pour les trois exercices précédant l'année 1896) dépassent de beaucoup le minimum exempt d'impôt. D'après ses propres explications, il aurait dû réclamer l'impôt sur ces excédents de recettes, et peu importe, à cet égard, que l'on frappe d'un impôt plus ou moins élevé les revenus (intérêts) du fonds de réserve, et que cet impôt soit perçu au taux complet ou dans une mesure plus réduite.

Ainsi donc, le gouvernement bernois s'est abstenu depuis des années de réclamer l'impôt industriel aux sociétés d'assurances mutuelles étrangères, allemandes ou autres, de même qu'aux sociétés suisses; car, si tel n'avait pas été le cas, l'on aurait certainement vu se produire un recours fondé sur l'art. 15. Dès lors, nous pouvons admettre que déjà à l'époque de l'adoption de la LF. le gouvernement bernois a également considéré les sociétés d'assurances mutuelles étrangères comme n'étant pas des sociétés poursuivant un bénéfice, le gouvernement suivant en cela l'exemple donné d'abord par le gouvernement d'Alsace-Lorraine, puis par les autorités fiscales d'autres cantons.

Ce n'est donc pas un principe nouveau, mais bien plutôt un principe déjà reconnu d'une manière passablement générale, dont le CF. a vu la confirmation dans l'art. 15, lors qu'il a déclaré ce qui suit: A vrai dire, la taxe industrielle en vigueur dans le canton du Valais n'est pas une taxe spéciale imposée aux seules entreprises d'assurances. C'est bien plutôt un impôt général; mais cet impôt général cesse d'être un impôt ordinaire si, malgré son caractère d'impôt sur le revenu industriel, on le perçoit aussi de sociétés d'assurances mutuelles, qui n'ont comme telles aucun revenu. La taxe sur le revenu imposée à une société d'assurances mutuelles n'a pas été incriminée comme impôt spécial, en opposition à un impôt plus ou moins général; elle l'a été en tant qu'impôt sur le revenu réclamé à une société qui n'a pas de revenu et qui présente, dès lors, le caractère d'une taxe spéciale frappant l'activité de cette société.

---

[1]) Cf. Arr. TF. 1892, XVIII n° 5.

Pour prouver que les sociétés d'assurances mutuelles ont également un revenu industriel, on invoque le terme « bénéfices » ou « excédents » figurant dans les statuts ou comptes annuels de ces sociétés, mais le fait est qu'elles emploient indifféremment les termes d'excédent ou de boni d'exercice. Et puis, les comptes annuels des Etats et des communes ou de leurs différents ressorts administratifs, les comptes de sociétés de bienfaisance, de sociétés d'utilité publique ou de sociétés savantes accusent, eux aussi, des excédents d'exercice (ou aussi des déficits), et pourtant on ne les impose pas pour autant comme entreprises poursuivant un bénéfice imposable. On ne leur réclame que l'impôt sur le revenu pour les intérêts de leur fortune, ou l'impôt ordinaire sur la fortune pour leur capital.

Les excédents des établissements d'assurance mutuelle, qu'ils appartiennent soit à l'Etat, soit à des sociétés privées, ne sont également excédents que dans le sens technique du terme; ils ne sont pas des bénéfices d'affaires. Pas plus que les établissements cantonaux, les sociétés d'assurances privées, basées sur la mutualité, ne cherchent à « faire une affaire ».

Les employés de ces deux catégories d'entreprises ont un revenu sur lequel ils paient les impôts ordinaires, et, si on les rémunère d'après l'étendue des opérations faites, cela les encourage évidemment à consacrer leurs forces à l'extension des affaires sociales. Mais l'entreprise qui stimule le zèle de ses employés par ce mode de rémunération obéit en cela à la considération qu'un établissement d'assurance est d'autant plus solide et donne des résultats d'autant plus stables et sûrs qu'est large et étendue la base sur laquelle il est fondé.

On se méprend également sur le but et la destination de ces excédents résultant des comptes annuels, en croyant que les sociétés s'en servent pour s'enrichir.

Dans le compte annuel imprimé de la Banque d'assurances sur la vie de Gotha, par exemple, l'excédent de l'année 1895, s'élevant à fr. 3,509,155. 31 + fr. 6,733,745. 43 = fr. 10,242,900. 74, figure, aux termes d'une indication publiée en gros caractères, comme excédent appartenant aux assurés, et c'est effectivement au profit des deux groupes dont il émane qu'il sera employé jusqu'au dernier centime. Pas immédiatement, il est vrai, car chaque excédent annuel (§§ 6 à 9 des statuts de la banque) n'est réparti qu'après cinq ans aux membres des deux groupes qui appartiennent encore à l'établissement. Aux termes du § 3 des statuts de la Banque, les assurés sont propriétaires de la Banque et se garantissent mutuellement l'exécution des engagements pris par elle, de même qu'ils reçoivent les excédents résultant des comptes;

mais, dans la répartition des excédents, cet établissement part de l'idée que les membres qui contribuent à l'assurance plus longtemps doivent être traités en conséquence, attendu que les sociétés d'assurances sur la vie n'ont aucun profit des assurés qui meurent ou se retirent de bonne heure.

Le gros fonds de bénéfices qui se renouvelle constamment dans la caisse répond comme « fonds de garantie » de déficits éventuels de la société, déficits peu probables, à vrai dire, en temps ordinaire. Depuis l'année 1888, il sert aussi de « réserve de guerre » en faveur de ceux des assurés astreints au service militaire en Allemagne, en Autriche ou en Suisse, assurés qui, grâce à l'innovation introduite à cette époque, sont également assurés, sans prime supplémentaire, en cas de mort au service militaire obligatoire du pays. Ceux qui voudront bien se donner la peine de voir, dans le rapport du Bureau fédéral des assurances pour l'année 1895, p. LXIII à LXX, avec quel zèle les sociétés d'assurances mutuelles concessionnées se sont efforcées de donner satisfaction à ce besoin généralement éprouvé, ne pourront pas souscrire à l'assertion que les entreprises d'assurances mutuelles ont aujourd'hui perdu leur caractère philanthropique et d'utilité publique.

On ne peut pas non plus reconnaître le même caractère qu'en matière d'assurances sur la vie aux excédents annuels des branches de l'assurance mutuelle contre des sinistres de la nature: assurance contre le feu, le bris de glaces, la grêle. Dans ces entreprises, on est hors d'état de restituer aux assurés les excédents annuels sous forme de dividendes aussi longtemps que la répartition territoriale du risque, d'une part, et d'autre part, les ressources financières de l'établissement d'assurances mutuelles ne mettent pas cet établissement en mesure de supporter même un exercice annuel particulièrement mauvais, sans recourir à des cotisations supplémentaires ni à une réduction des indemnités.

Ici, la réserve accumulée en évitation de cotisations supplémentaires est plutôt à comparer aux réserves de primes (réserve) que les sociétés d'assurances sur la vie accumulent avec les excédents des primes, payées selon les tarifs par les assurés au décès, quand ils sont plus jeunes, afin d'avoir plus tard assez de fonds pour faire face, sans augmentation des tarifs et des primes, aux frais plus considérables qu'entraîne l'augmentation de la mortalité. De même que les établissements cantonaux d'assurances contre l'incendie perçoivent — non par spéculation, mais par prévoyance pour les assurés — une prime dépassant quelque peu le risque moyen, pour accumuler un fonds de réserve que l'on fait atteindre le chiffre de quelques millions, avant d'en employer les intérêts à restituer aux assurés une partie de la prime nécessaire,

en moyenne, — de même aussi et à plus forte raison les entreprises d'assurance mutuelle contre des sinistres de la nature qui n'ont pas l'avantage d'être garanties par l'Etat doivent en faire autant pour pouvoir garantir à leurs membres une sécurité complète et toujours suffisante. Ce sont des raisons techniques qui l'exigent, et l'Etat, qui surveille ces entreprises, doit les astreindre à créer ainsi des réserves. La Confédération et les cantons n'accordent-ils pas aux assurés contre la grêle une subvention qui leur permet de payer d'avance une prime suffisante non seulement pour faire face aux années moyennes, mais aussi, dans les bonnes années, pour accumuler des réserves destinées à les préserver, même dans les plus mauvaises années, de l'éventualité de devoir payer des cotisations supplémentaires ou même réduire les indemnités revenant aux assurés. Certes, les membres d'une société mutuelle procédant ainsi peuvent dire qu'aussi longtemps que rien d'extraordinaire ne vient à se produire ils n'ont de leurs excédents accumulés rien d'autre que la satisfaction d'en voir les intérêts figurer aux recettes du compte annuel. Mais, loin de vouloir nous fonder sur ce fait pour reprocher à la société d'avoir perdu son caractère d'utilité publique, cette prévoyance des membres pour l'avenir, c'est-à-dire éventuellement pour autrui, sera bien plutôt, à nos yeux, une preuve précisément de leur esprit public.

C'est ainsi que personne ne songera à reprocher à la « Brandenbourg », société d'assurance mutuelle contre le bris de glace, le fait qu'en 1895, au lieu de distribuer un dividende, elle a attribué au fonds de réserve l'excédent de l'exercice et a porté ainsi ce fonds à fr. 123,112 alors qu'en regard d'un capital assuré de fr. 17,908,859 ce fonds ne représente qu'une réserve de 0,68 $^0/_0$.

Il faut, bien au contraire, se féliciter du fait que les sociétés d'assurances mutuelles concessionnées fournissent aujourd'hui aux assurés les garanties qu'exige d'elles la loi de surveillance et sont désormais en mesure de faire avec succès concurrence aux sociétés anonymes qui poursuivent un bénéfice égoïste.

2384. Aux termes de l'art. 1er, al. 3, de la LF. du 25 juin 1885, les cantons ont le droit d'édicter des prescriptions de police en matière d'assurance contre l'incendie. Cette réserve a le caractère d'une disposition d'exception; elle n'a donc trait qu'aux prescriptions de police qui se rapportent directement aux assurances à conclure ou déjà conclues contre l'incendie. On peut placer dans cette catégorie l'interdiction et la répression des doubles assurances ou des assurances exagérées, la coopération des autorités ou des fonctionnaires

publics à la conclusion des polices d'assurance et à l'estimation des objets assurés, etc.[1]) Par contre, les dispositions qui ont essentiellement un caractère de police industrielle et qui ne se rapportent qu'indirectement à la conclusion et aux effets de chaque assurance tombent aussi peu sous le coup de l'article précité de la loi que les prescriptions relatives aux concessions mêmes.

CF., le 19 juillet 1887, tranchant le recours de la compagnie d'assurances la « Bâloise » contre une décision du gouvernement argovien. F. f. 1887 III 132; 1888 II 283. Ces principes ont été confirmés par le CF., le 20 janvier 1888, lors du recours de la Compagnie d'assurances contre l'incendie « Gotha » contre le canton de Lucerne, F. f. 1888 I 140; 1889 II 229.

2385. Ce n'est qu'au point de vue du taux à appliquer que la LF. du 25 juin 1885 limite le droit des cantons d'imposer aux compagnies d'assurances contre l'incendie de modiques contributions en faveur de la police du feu. En revanche, la LF. ne statue rien à l'égard de l'emploi à faire de ces contributions. Les cantons sont donc autorisés à les attribuer aux corps de pompiers et aux communes auxquelles incombe le service de sûreté contre l'incendie, ainsi que le fait, par exemple, la loi genevoise sur la matière; en effet, la défense statuée à l'art. 15, al. 2 de la LF. est restreinte par la prescription de l'art. 1er, al. 3 de la même loi.

CF., le 6 mars 1888, écartant un recours de la compagnie d'assurances contre l'incendie la « France » contre la loi genevoise précitée. F. f. 1889 II 230.

2386. I[2]). En application de l'art. 1er, al. 3 de la LF. du 25 juin 1885, le gouvernement schaffhousois a fixé (23 mars, 31 août 1887) à fr. 2.50, puis à fr. 5 par fr. 100,000 de leur capital assuré dans le canton, avec minimum de frs. 50 par année, les cotisations annuelles à payer par les compagnies d'assurances contre l'incendie pour le service de sûreté contre le feu. Deux sociétés ont recouru au CF., la société suisse d'assurance mobilière, à Berne, contre la taxe de fr. 5 et la compagnie d'assurances contre l'incendie

[1]) Il faut aussi ranger parmi ces prescriptions permises celle à teneur de laquelle les compagnies d'assurances contre l'incendie doivent communiquer aux autorités le nom et le domicile des agents qui fonctionnent dans le canton, pour autant que cette obligation est nécessaire pour l'exécution des autres prescriptions de police sur l'assurance contre l'incendie et qu'elle n'implique pas l'idée d'exiger une patente ou autre formalité analogue. CF., le 5 déc. 1887, dans la cause de la compagnie d'assurances en cas d'incendie l'Union contre une décision du gouvernement de Thurgovie. F. f. 1888 I 141.

[2]) Cf. aussi supra p. 527.

l'Union, à Paris, contre la taxe minimum de frs. 50. Par arrêté du 24 janvier 1888, le CF. a admis le premier recours, pour autant que la taxe réclamée dépasse 2 centimes par 1000 frs. de capital assuré, et écarté comme mal fondé le recours contre la taxe minima.

Cet arrêté est basé sur les considérants que voici :

1. L'on ne possède pas de critère sûr et stable pour résoudre la question de savoir à combien peuvent s'élever, tout en demeurant « équitables » dans le sens de la loi, les contributions des compagnies d'assurances contre l'incendie aux dépenses des cantons occasionnées par la police du feu et le service de sûreté contre l'incendie. On peut trouver un point de repère dans les lois cantonales qui étaient déjà en vigueur lors de l'élaboration de la loi du 25 juin 1885. En effet, le CE. avait évidemment ces lois en vue lorsqu'il a voté la réserve qui figure dans la LF. au sujet des contributions indiquées. Voici les taxes réclamées à cette époque aux compagnies d'assurances contre l'incendie.

Nidwalden (loi du 13 mai 1877) : 2 % des primes encaissées, dont $^3/_4$ comme contribution aux frais du service des pompiers et $^1/_4$ comme impôt direct à la Caisse d'Etat. Bâle-ville (loi du 7 avril 1879): une somme fixe de 50 francs et 2 $^1/_2$ centimes pour 1000 francs de capital assuré. Genève (loi du 18 octobre 1882) : un émolument annuel de 400, 600 ou 800 francs en faveur de la caisse de secours des sapeurs-pompiers. Berne (décret du Grand Conseil du 31 janvier 1884) : des contributions annuelles variant entre 100 et 500 francs. St-Gall (loi du 22 novembre 1884) : 2 centimes pour 1000 francs de capital assuré. Tessin : 5 % des primes encaissées, comme impôt proprement dit.

Cet impôt a fait l'objet d'une critique incessante et n'est plus perçu depuis deux ans. Les contributions fixes exigées à Berne et à Genève ne font pas tout à fait un centime par 1000 francs d'objets assurés dans ces cantons par les compagnies privées.

2. Depuis l'entrée en vigueur de la LF., les contributions suivantes ont été nouvellement introduites :

Zurich (loi du 25 octobre 1885) : au maximum 3 centimes pour 1000 francs de capital assuré. Appenzell-Rh. int. (décision de la Commission d'Etat du 15 novembre 1886) : le montant n'est pas fixé : l'Helvétia et la Bâloise ont payé, en 1887, une somme totale de 160 francs, soit 3 $^1/_2$ centimes pour 1000 francs de capital assuré dans le canton. Uri (arrêté du Grand Conseil du 25 novembre 1886) : 3 centimes pour 1000 francs de capital assuré. Thurgovie (arrêté du Conseil d'Etat du

18 février 1887) : 2 centimes pour 1000 francs, avec minimum de 50 francs. Appenzell Rh. ext. (décision du Grand Conseil du 22 mars 1887) : 4 centimes pour 1000 francs, avec minimum de 20 francs. Schaffhouse (voir l'exposé ci-dessus) : d'abord 2 $^1/_2$ centimes, puis 5 centimes pour 1000 francs de capital assuré, avec minimum de 50 francs. Enfin, les cantons de Schwyz, Lucerne et Zoug ont l'intention de prélever à l'avenir des contributions de ce genre, à raison de 2, 3 et 6 centimes pour 1000 francs de capital assuré.[1])

3. Il résulte de la récapitulation ci-dessus que les contributions indiquées ne dépassaient que dans un canton sur cinq le taux de 2 centimes pour 1000 francs de capital assuré, lors de l'adoption, dans la LF., de la réserve qui permet aux autorités cantonales de continuer à les percevoir, et que ce n'est que plus tard que s'est manifestée la tendance à grever davantage les entreprises privées en matière d'assurance. Si, déjà à cette époque, le législateur a jugé nécessaire d'accentuer le caractère « équitable » de ces contributions et de réserver au CF. le droit de les modérer, il va sans dire que ce dernier a le devoir de s'opposer à une pareille tendance fiscale. La réserve faite en faveur de l'équité est indubitablement motivée par la circonstance que des arguments très sérieux militent, d'une manière générale, contre le prélèvement d'impôts de ce genre. Les compagnies d'assurances contre l'incendie trouveront aisément le moyen de faire payer ces contributions aux assurés du canton qui les leur réclame. Or, ceux-ci paient leurs impôts comme tous les autres citoyens, et il est peu équitable qu'ils soient spécialement imposés pour leur plus grande prévoyance. Si les contributions sont réellement supportées par les compagnies d'assurances, ce qui n'est pas possible pour celles qui sont basées sur le principe de la mutualité, elles viennent également s'ajouter aux autres impôts que doivent aussi acquitter ces entreprises.

Il convient de faire observer ici que, à part la Suisse, l'impôt pour le service des pompiers n'est perçu qu'en Bavière, dans la Saxe et en Autriche (dans certaines contrées). En Bavière et dans la Saxe, il est de 1 $^0/_0$ des primes encaissées. (En Belgique, on l'a supprimé dès le 1er janvier 1888, et en France, la proposition de l'introduire a été repoussée, F. f. 1889 I 598, 599.)

---

[1]) L'ordonnance adoptée dans le canton d'Obwalden, le 17 mars 1892, impose aux compagnies la taxe maxima déclarée admissible par l'arr. du CF. du 24 janv. 1888, savoir 2 centimes par 1000 francs de capital assuré, avec un minimum de fr. 50.

4. Les chiffres suivants permettent de constater que ces contributions grèvent très notablement l'exploitation des compagnies d'assurances contre l'incendie, alors même qu'on s'en tiendrait au chiffre de 2 centimes pour 1000 francs de capital assuré:

La somme totale des objets assurés à des compagnies privées est approximativement de 4200 millions de francs; à raison de 2 centimes pour 1000 francs, cela donne une contribution de 84,000 francs, en supposant que cet impôt existe dans tous les cantons, ce qui ne tardera probablement guère, d'après la marche des choses, telle qu'elle a été exposée plus haut. Avec son capital de 1257 $^1/_2$ millions de francs, ainsi qu'elle le fait observer avec raison, la recourante, à elle seule, aurait à payer une contribution de 25,050 francs, c'est-à-dire une somme plus élevée que celle que la Confédération, à teneur de la LF. du 25 juin 1885, a le droit de réclamer, pour les frais de la surveillance fédérale, à toutes les compagnies d'assurances concessionnées. Pour les compagnies l'Helvétia et la Bâloise, la contribution de 2 centimes pour 1000 francs de capital assuré absorberait 15 $^0/_0$ du bénéfice net résultant de la moyenne des 10 dernières années.

5. C'est avec raison, il est vrai, que le gouvernement de Schaffhouse vante les bonnes institutions du canton et des communes au point de vue du service de sûreté contre l'incendie et affirme qu'elles tournent aussi, en particulier, au bénéfice des compagnies d'assurances. Dès qu'on impose aux compagnies des contributions pour ces institutions, l'état dans lequel celles-ci se trouvent n'est point indifférent. Dans un canton à installations insuffisantes, ces contributions devraient être réduites à un minimum. En revanche, on ne peut pas négliger le fait que les compagnies d'assurances contre l'incendie tiennent déjà compte, dans l'application de leurs tarifs, des bonnes institutions du service de sûreté et de la police du feu et que ces institutions publiques protègent aussi des biens qu'on ne peut pas remplacer, tels que la santé et la vie humaines, et un grand nombre d'objets non assurés. Il faut également rappeler que les conduites d'eau à haute pression servent aussi, presque sans exception, à d'autres usages, par exemple à amener l'eau potable, à exploiter des industries, etc.

6. Les considérations ci-dessus fournissent des motifs sérieux en faveur de la demande de la Société suisse d'assurance mobilière. Par contre, celle de l'Union n'est pas fondée, car un minimum de 50 francs peut être encore considéré comme «équitable».

F. f. 1889 I 592, II 230; 1890 II 514, no 268.

II. En 1889, le canton de Genève a imposé une taxe de patente de fr. 400 à la compagnie d'assurances contre l'incendie Hambourg-Brême, qui a une concession en Suisse. Grâce à ses réclamations, la compagnie a obtenu que cette taxe soit réduite à fr. 200. Elle a néanmoins recouru encore au CF. et ce dernier lui a donné raison (4 mars 1890), pour autant que l'impôt réclamé dépasse fr. 50. Motifs:

1. On ne peut pas contester légalement au canton de Genève le droit de percevoir la taxe incriminée. A teneur de la loi genevoise du 18 octobre 1882, cette contribution est versée intégralement dans les caisses de secours des sapeurs-pompiers, et rentre, par conséquent, dans la catégorie des contributions aux frais nécessités par la police du feu et le service de sûreté contre l'incendie, dont la perception est permise aux cantons par l'art. 1er, al. 3, de la LF. du 25 juin 1885.

2. En revanche, le chiffre de l'impôt réclamé à la compagnie recourante n'est pas en harmonie avec la disposition précitée de la loi. En effet, même après avoir été réduit de moitié, il représente encore la septième partie, soit plus de 14 % de toutes les primes d'assurance perçues en 1889 par la compagnie d'assurances contre l'incendie Hambourg-Brême dans le canton de Genève. Etant donné que même le minimum de contribution de 80 francs, autorisé par l'arrêté du CF. du 24 janvier 1888[1]), équivaut encore à 3,57 % du total des primes encaissées par la recourante dans le canton de Genève, il faut s'en tenir à ce chiffre. F. f. 1890 I 708.

III. Le CF. a confirmé la thèse sur laquelle il avait déjà basé ses décisions du 24 janvier 1888 et du 4 mars 1890, dans son arrêté du 24 août 1900, par lequel il a tranché les recours: 1° des sociétés anonymes d'assurance contre l'incendie Helvetia, à St-Gall; La Bâloise, à Bâle; la Silésienne, à Breslau; Le Phénix, à Paris; — et 2° de la Société suisse d'assurance mobilière, à Berne, — contre le décret du Grand Conseil du canton de Berne, du 2 février 1900, fixant à 3 centimes par fr. 1000 de capital assuré dans le canton, avec minimum de fr. 20, la contribution des sociétés d'assurance aux frais du service de sûreté contre l'incendie. — Ces recours ont été déclarés fondés pour autant que la contribution réclamée par le canton de Berne dépassait 2 centimes par fr. 1000 de capital assuré.

---

[1]) Cf. chiffre 1.

A l'appui de cet arrêté du 24 août 1900, le CF. a exposé ce qui suit :

1. Pour examiner si le décret du Grand Conseil bernois du 2 février 1900 est en harmonie avec la disposition qui figure à l'art. 1er, al. 3, de la LF. du 25 juin 1885, il faut tout d'abord écarter du débat, comme dénués de portée, un certain nombre d'arguments invoqués à tort de part ou d'autre :

La dépréciation de l'argent ne saurait en tout cas mettre obstacle à la fixité du taux de contribution de 0,02 $^0/_{00}$, incontestablement admis comme limite en 1888 par le CF. Ce taux exprime, en effet, un rapport aux sommes assurées, sur lesquelles la dépréciation de l'argent agit déjà dans le sens de l'augmentation de ces sommes et, par conséquent, — même si le taux reste fixe — dans le sens de l'augmentation de la valeur nominale des contributions.

Peu importe également, pour les recours actuels, que le canton de Zurich perçoive des contributions de 0,03 $^0/_{00}$. Le CF. n'a pas à se prononcer sur cette perception, faute de recours qui la vise.

Il n'y a pas lieu non plus de retenir le fait que la « Société suisse d'assurance mobilière » solde en perte ses opérations dans le canton de Berne. La contribution dont recours n'a, en effet, rien de commun avec un impôt sur le revenu, et il est, au reste, fort possible que, sans la police du feu aux frais de laquelle la « Société suisse » est appelée à contribuer, la perte résultant pour elle de ses opérations dans le canton de Berne eût été — à égalité de tarifs — d'autant plus grande encore.

Peu importe enfin en l'espèce que la « Société suisse » soit une association d'assurance mutuelle : il ne s'agit point d'une question de revenu et la loi fédérale de 1885 ne fait, quant aux contributions pour le service du feu, aucune distinction entre sociétés anonymes et sociétés mutuelles; cf. p. 526-528.

2. En tant que réservant aux cantons le droit de faire contribuer d'une manière équitable les sociétés d'assurance aux frais du service de sûreté contre l'incendie, l'art. 1er. al. 3, de la LF. de 1885 a nettement le caractère d'une exception au principe posé par l'art. 15, al. 2, de la même loi ; cette dernière disposition interdit, en effet, aux cantons d'assujettir les sociétés d'assurance à des « taxes spéciales », soit à des taxes qui ne seraient pas imposées, à circonstances égales, aux sociétés autres que les sociétés d'assurances. Ce caractère exceptionnel du droit de percevoir des contributions pour le service de sûreté contre l'incendie exige que l'on se place à un point de vue restrictif dans l'appréciation du taux de ces contributions.

Dans son arrêté du 24 janvier 1888, le CF. a établi en outre, avec considérants détaillés à l'appui, que la réserve visant les contributions au service de sûreté contre l'incendie avait été ajoutée au projet de loi primitif en raison des contributions de ce genre perçues, déjà à cette époque, par certains cantons. L'arrêté du CF. exprimait l'opinion que, pour juger du caractère « équitable » d'une contribution, il convenait donc de se reporter aux taux généralement pratiqués dans les cantons lors de l'adoption de la loi fédérale ; or, ces taux n'excédaient que dans un canton sur cinq le 2 $^0/_{00}$ du capital assuré. « Si, déjà à cette époque, ajoutait l'arrêté, le législateur fédéral a jugé nécessaire d'accentuer le caractère « équitable » de ces contributions et de réserver au CF. le droit de les modérer, il en résulte, pour l'autorité chargée de prononcer, le devoir de s'opposer à une tendance fiscale ». Ces considérations, tirées des circonstances dans lesquelles a été introduite la réserve en question, conservent encore aujourd'hui toute leur valeur ; elles paraissent avoir essentiellement déterminé le CF. à considérer en 1888 un taux de 0,02 $^0/_{00}$ comme épuisant la mesure de ce qui est « équitable ».

3. Le gouvernement bernois invoque principalement, en faveur d'une augmentation du taux maximum de 0,02 $^0/_{00}$ admis en 1888 pour les entreprises privées, les subsides toujours plus considérables fournis pour le service du feu par l'établissement cantonal d'assurance contre l'incendie, et particulièrement le fait que la loi cantonale du 20 novembre 1892 (article 2), modifiant l'article 9 de la loi du 30 octobre 1881, a porté de 0,05 à 0,1 $^0/_{00}$ le taux maximum de ces subsides.

Le Conseil d'Etat insiste avec raison sur le fait que l'établissement cantonal d'assurance ne saurait être identifié avec l'Etat, et qu'il constitue une mutualité gérée séparément et pour le compte des assurés. Mais il n'en est pas moins vrai que l'Etat, qui organise et dirige lui-même l'administration de cet établissement (article 11 de la loi du 30 octobre 1881, décret du 21 février 1889), lui délègue par voie législative une partie de sa souveraineté ou de ses attributions : il statue l'obligation d'assurer les bâtiments à cet établissement, à l'exclusion de tout autre assureur (articles 1er, 2 et 6 de la loi), et il donne à l'établissement cantonal certaines compétences pour la police des constructions. L'assurance de tous les bâtiments à l'établissement cantonal étant obligatoire, les subsides imposés à cet établissement pour le service du feu reviennent exactement à une imposition générale, pour ce service, de la propriété bâtie.

Les contributions exigées des entreprises privées ont un autre caractère et des conséquences différentes :

L'expérience montre et il est expressément reconnu par les parties que ces contributions pèsent en définitive, comme tous les frais généraux (impôts ordinaires payés par les sociétés, timbre, etc.), sur les assurés eux-mêmes, soit sous forme d'une extra-prime, soit sous forme d'une augmentation de la prime proprement dite. Cette mise des contributions à la charge effective des assurés dans leur ensemble ou, ce qui est plus juste, à la charge effective des assurés de la région en cause se produit aussi bien en fait dans une société anonyme que dans une société mutuelle, où elle est de l'essence même de la société. L'assurance mobilière aux entreprises privées étant facultative, les assurés se trouvent donc — du fait de leurs contributions au service du feu et, en outre, de leur imposition comme contribuables ordinaires — chargés d'une imposition spéciale pour un service éminemment public et qui profite indistinctement à tout propriétaire, assuré ou non. A la différence des contributions d'un établissement où tous les bâtiments sont obligatoirement assurés, les contributions des personnes qui assurent facultativement leurs objets mobiliers à une entreprise privée constituent un impôt spécial mis sur la prévoyance de ces personnes, à l'avantage de celles qui ne s'assurent pas; cet impôt ne saurait que nuire à la vulgarisation de l'assurance, qu'il renchérit, et il doit donc être considéré économiquement comme fâcheux.

Mais, même en dehors de cette considération économique, l'on ne peut, dès lors, tirer aucune conclusion de la comparaison des taux de contributions de l'établissement cantonal, d'une part, et des entreprises privées, de l'autre. Ce qui milite encore contre une comparaison, c'est que l'établissement cantonal ne relève pas, comme les entreprises privées, de la loi fédérale de 1885 (voir article 1ᵉʳ, alinéa 5, de cette loi) et qu'il ne bénéficie donc pas de la garantie grâce à laquelle les sociétés n'ont à payer qu'une contribution « équitable » ou modérée; il resterait d'ailleurs à examiner si une différence des taux de contributions, entre l'établissement cantonal et les entreprises privées, ne se justifierait pas par le fait que l'assurance immobilière a un intérêt plus grand que l'assurance mobilière au service du feu.

4. En raison des considérations qui précèdent, il n'est pas nécessaire d'examiner en détail la question du taux des contributions payées dans divers cantons suisses et à l'étranger, pour le service du feu, par les entreprises privées et les établissements d'Etat d'assurance contre l'incendie; du reste, rien n'autorise à admettre, quant aux Etats étrangers, que le législateur y ait, comme en Suisse, expressément limité à une mesure équitable ou modérée la contribution des entreprises privées. Le tableau produit permet toutefois de constater que le taux des

contributions des établissements d'Etat est en général — notamment en Suisse (Appenzell-Rh. ext., Bâle-ville, Schaffhouse, St-Gall, Zurich) — supérieur au taux de contribution des entreprises privées; à St-Gall, le rapport est de $\frac{0,215}{0,02}$, à Zurich de $\frac{0,22}{0,03}$ et à Schaffhouse — en vertu même de l'arrêté du CF. du 24 janvier 1888 — il ressort à $\frac{0,135}{0,02}$; ce même rapport était à Berne de $\frac{0,1}{0,02}$ depuis 1892 et jusqu'au décret dont est recours.

5. L'on doit reconnaître que le caractère équitable ou modéré du taux de contribution dépend jusqu'à un certain point de l'état de développement et de perfectionnement du service du feu dans la contrée intéressée. Mais c'est précisément en considération des « bonnes institutions du canton et des communes » schaffhousoises pour ce service qu'en 1888 le CF. a admis comme équitable un taux maximum de 0,02 $^0/_{00}$ dans ce canton; rien n'établit que, dans le canton de Berne, le service du feu soit aujourd'hui sensiblement plus complet et plus perfectionné qu'il ne l'était à cette époque dans le canton de Schaffhouse. Il ne serait, du reste, pas « équitable » d'augmenter sans limite le taux des contributions parallèlement au développement du service du feu, puisque ce développement a pour effet de rendre l'assurance meilleur marché et, par conséquent, plus fréquente, et qu'ainsi il assure déjà — même à égalité du taux des contributions — une plus-value du montant de ces dernières.

6. Les contributions des entreprises privées aux frais du service du feu appellent d'ailleurs encore une objection de principe :

L'expérience montre que, notamment avec la concurrence très vive qui règne entre les entreprises privées, celles-ci tiennent compte, pour l'établissement de leurs tarifs, de l'état du service de sûreté contre l'incendie dans chaque contrée; cet état constitue, en effet, de même que celui des constructions, un élément essentiel de l'opinion que l'assureur se fait de chaque risque et, partant, du taux de prime applicable. L'excellence du service du feu a donc cette heureuse conséquence — non point d'enrichir l'assureur, qui l'escompte dans l'établissement de ses tarifs — mais bien de rendre l'assurance meilleur marché, en même temps que de diminuer les risques des propriétaires non assurés. Si maintenant l'Etat vient à percevoir des assureurs une contribution à raison du service du feu, il est évident que les taux de prime devront être majorés, à l'avantage exclusif des propriétaires non assurés.

7. Sur une somme assurée en Suisse, par les entreprises privées, de 6,754,082,397 francs en 1898, une contribution de 0,02 $^0/_{00}$ représente déjà, comme impôt spécial, 135,080 francs; une augmentation de 0,01 $^0/_{00}$ constituerait une plus-value de 67,540 francs et ferait monter

l'impôt à 202,620 francs. Cette dernière somme représenterait 24,7 ‰ des primes d'assurance encaissées en Suisse par les mêmes entreprises, en 1898 (8,208,546 francs); une contribution de 0,02 ‰ du capital assuré représente déjà 16,5 ‰ de ces primes.

F. f. 1900 IV 29; 1901 II 78.

2387. La LF. du 25 juin 1885 ne contient pas de disposition fondamentale déterminant la position des agents d'assurances. Mais l'on ne doit pas interpréter ce silence dans ce sens que le législateur fédéral se soit cru incompétent pour édicter des prescriptions à ce sujet et qu'il ait voulu abandonner ce domaine à la législation cantonale. Dans cette hypothèse, en effet, il se serait également abstenu d'étendre aux agents l'application des dispositions des art. 8, 10, 11 et 15 de la LF. Cela prouve, tout au plus, que l'on a voulu, d'une manière générale, faire abstraction de prescriptions de ce genre et, en particulier, ne pas imposer aux agents l'obligation de se pourvoir d'une concession ou d'une patente. En leur qualité d'employés, les agents font des opérations dans l'intérêt et sur l'ordre de la compagnie pour laquelle ils travaillent[1]). C'est presque exclusivement par leur entremise que la compagnie exerce son exploitation. Les obligations de police et de nature fiscale qui sont imposées aux agents entravent, par conséquent, l'exploitation des entreprises d'assurance elles-mêmes et doivent céder le pas à la clause d'abrogation et d'interdiction que contient l'art. 15 de la LF. Si, plus tard, on reconnaît la nécessité d'adopter des prescriptions au sujet des agents, ce sera à la législation fédérale à y pourvoir. Il n'a point été fait d'exception à cette règle de principe pour les compagnies privées en matière d'assurance contre l'incendie. Ainsi que le dit le message du CF. du 13 janvier 1885, à l'appui de la loi précitée, celle-ci devait, pour le moment, régler d'une manière uniforme le contrôle de l'Etat sur l'exploitation de l'assurance privée en général, sans distinction ni au point de vue de l'objet de l'assurance, ni à celui de la forme de l'entreprise; ce n'est que plus tard, à la suite des expériences faites, que l'on décidera s'il est nécessaire d'établir des exceptions ou des distinctions pour certaines catégories d'assurances.

CF., le 17 juillet 1887, dans la cause la «Bâloise», compagnie d'assurances contre l'incendie, contre une décision du gouvernement argovien, F. f. 1887 III 131; 1888 II 283.

---

[1]) Cf. supra IV nº **1613**. Voir aujourd'hui le projet de LF. sur le contrat d'assurance, art. 33, F. f. 1904 I 322, 361.

2388. A la suite d'une demande de l' « Ocean accident and guarantee corporation of London » concernant l'obligation, pour cette société, d'obtenir une concession aux fins de pouvoir traiter, en Suisse, des affaires de garantie contre les pertes extraordinaires résultant d'insolvabilité de débiteurs, le CF. a décidé, provisoirement et sous toutes réserves pour l'avenir, de ne pas lui imposer l'obligation d'une concession ni, dès lors, la surveillance prévue par la loi sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, du 25 juin 1885. Cette décision est motivée par le fait qu'il s'agit d'un genre d'affaires encore à ses débuts, dépourvu actuellement de bases statistiques ou techniques et n'employant pas de tarifs fermes, et qui, par conséquent, ne pourrait en pratique faire l'objet d'une surveillance efficace de la part de l'Etat. Cette surveillance ne paraît, du reste, pas nécessaire actuellement, vu l'expérience commerciale que possède le public auquel ce genre d'affaires est destiné.

F. f. 1899 II 124; cf. encore F. f. 1904 I 516.

2389. Le 6 février 1899, le CF. a décidé de ne pas entrer en matière sur la demande de concession d'un particulier qui désirait exploiter l'assurance contre le bris de glaces. Motif: La LF. ne permet qu'à des sociétés l'exploitation d'entreprises d'assurances.

F. f. 1901 II 71–72.

2390. Le Bureau fédéral des assurances n'entre pas en matière sur les demandes de concession de sociétés d'assurances et autres qui, au moment de leur requête, n'ont pas encore une année d'activité, et, partant, un seul exercice annuel. F. f. 1900 II 70.

2391. Par requête du 24 août 1894, le comité de l'Hortus, — société d'assurance contre la grêle en voie de formation — a demandé au CF. la concession fédérale pour exploiter en Suisse l'assurance contre la grêle [1]). Elle envoya à Berne un délégué pour discuter verbalement avec le Bureau fédéral des assurances la nouvelle institution d'une assurance des jardins. Mais les bases projetées par la société étaient imprécises et insuffisantes au point de vue technique. Comme le délégué de l'Hortus ne voulait pas en convenir, le directeur du Bureau des assurances lui fit observer que le texte de l'article 1, alinéa 2, de la loi de surveillance permettait à la société de faire — comme d'autres avant elle — un essai de ces bases actuelles, dans un champ d'activité localement restreint.

[1]) Cf. aussi F. f. 1904 I 515.

C'est ce que l'Hortus ne voulut pas faire et, persistant dans sa manière de voir, cette société entreprit immédiatement des démarches tendant à obtenir des subventions cantonales, des bords du lac Léman à ceux du lac de Constance. Les cantons toutefois, de même que la Confédération, répondirent que toute subvention dépendait de l'octroi préalable d'une concession fédérale.

La société soumit alors à l'autorité fédérale une nouvelle demande de concession. Le 6 février 1895, le Département fédéral de l'agriculture présenta quelques critiques à l'adresse des bases techniques dont l'exposé accompagnait la demande, bases que la société n'avait pas améliorées d'une manière suffisante. Le Département exigea de la société certains éclaircissements absolument nécessaires. L'Hortus ne crut pas devoir déférer à cette demande, mais les comités des sociétés d'horticulture de la Suisse allemande et de la Suisse romande adressèrent en sa faveur une pétition à l'AF.

Cette autorité n'est pas entrée en matière sur la pétition, car il ne saurait lui appartenir d'entraver le CF. dans l'accomplissement de son devoir légal, qui est, dans l'intérêt des assurés, de n'accorder de concession qu'après avoir obtenu des sociétés requérantes des garanties de gestion régulière.

F. f. 1896 II 629; Rés. Dél. AF. déc. 1895, n° 52 *d*.

2392. En 1879, la maison Gottfried Gottwald et Cie, à Leipzig, a offert à des journaux suisses de leur fournir un supplément littéraire, en même temps que l'assurance-accidents de leurs lecteurs aux sociétés l'Urania, à Dresde, le Neptune, à Francfort, ou l'« Allgemeine Deutsche Versicherungsverein », à Stuttgart.

Les éditeurs donnant suite à cette offre se faisaient, comme les sieurs Gottwald et Cie, les agents ou intermédiaires desdites sociétés auprès des lecteurs à assurer.

Or, aucune de ces sociétés n'a obtenu du CF. l'autorisation d'exploiter en Suisse l'assurance-accidents, d'où il résulte que cette exploitation en Suisse a un caractère illicite.

La LF. du 25 juin 1885 sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance ordonne que l'on renvoie, d'office ou sur plainte, devant les tribunaux de l'ordre pénal, les personnes qui se livrent en Suisse à une exploitation illicite d'assurance ou qui y prêtent leurs concours. C'est pourquoi, par une publication officielle parue le 6 décembre 1899, le Bureau fédéral des assurances a mis en

garde les intéressés, en exprimant l'espoir qu'il suffirait de rappeler la chose pour dissuader les éditeurs de se compromettre dans une affaire dont le caractère leur était ainsi signalé.

F. f. 1899 V 760. Le Bureau fédéral des assurances a publié, le 10 mars 1897, un avis analogue visant la même maison, F. f. 1897 II 683. Pour les condamnations ou les mises en garde ultérieures en matière d'exploitation illicite d'affaires d'assurances, v. F. f. 1899 I 459; 1900 II 70; 1902 I 872; 1904 I 520.

2393. En 1889, la compagnie d'assurances sur la vie « l'Equitable » à New-York, a soumis à l'approbation du CF. deux nouveaux formulaires de police.

Par décision du 24 septembre 1889, le CF. a interdit l'emploi de ces deux nouveaux formulaires. Il a trouvé, entre autres, qu'ils avaient été faits absolument et exclusivement dans un but de réclame et que leur emploi pouvait provoquer des abus et des malentendus. Ces nouveaux formulaires sont destinés à faire croire au public qu'ils possédent un tout autre caractère que les polices des autres compagnies d'assurances et qu'ils se trouvent sur le même pied, au point de vue de la forme, que les effets de change, chèques, billets à ordre et autres contrats semblables du droit commercial. Il ressort clairement des publications sur les nouvelles polices combien la compagnie s'efforce d'attirer la bonne foi du public sur ce point apparent. On retrouve toujours et partout cette même prétention, savoir que la nouvelle police d'assurance est une simple promesse de paiement analogue à un effet de banque (The new policy is [like a bankdraft] a simple promise to pay). Cette prétention est fausse. Même dans sa forme actuelle, la nouvelle police n'est autre chose qu'un document libellant un contrat bilatéral ordinaire pourvu d'une cause, et non pas un engagement unilatéral dont la forme particulière tient lieu de cause.

F. f. 1889 IV 70.

2394. La compagnie d'assurances sur la vie « L'Aigle », à Paris, avait obtenu une concession en Suisse, après avoir déposé ses statuts, qui disposent à l'art. 59, en ce qui concerne le compte annuel :

> Toutes les dépenses de la société, y compris les frais de commissions, sont passés par le compte de profits et pertes de l'exercice pendant lequel elles ont été effectuées.

En 1890, la compagnie a cherché, dans le but de distribuer des dividendes fictifs, à remplacer cette disposition par une autre d'après laquelle les frais généraux peuvent, en partie, être reportés sur l'avenir.

Ce mode de comptabilité étant en contradiction avec l'art. 656 du code fédéral des obligations, le CF., faisant application de l'art. 9 de la LF. du 25 juin 1885, a interdit à la compagnie l'Aigle (12 juin 1890) de se départir de l'ancienne prescription d'après laquelle toutes les dépenses d'une année doivent être couvertes par les bénéfices de cette année. Motif : Le mode de comptabilité projeté diminuerait notablement les garanties offertes par la compagnie lorsqu'elle a obtenu sa concession. F. f. 1890 III 486.

2395. Par lettres des 20 et 30 décembre 1890, les deux compagnies d'assurances sur la vie : New-York Life Insurance Company [1]) et The Equitable Life Assurance Society of the United States [2]), toutes deux à New-York, ont informé le Bureau fédéral des assurances que, pour le moment, elles renonçaient à continuer l'exploitation de leur industrie en Suisse, exploitation autorisée en vertu de la concession qui leur avait été accordée.

Toutefois, cette détermination de ces deux compagnies n'impliquait pas, de l'avis du Département fédéral de l'Industrie, renonciation formelle à la concession qui a été octroyée à chacune d'elles.

C'est pourquoi, tout en prenant note de cette renonciation momentanée, le CF. a constaté que la New-York et l'Equitable demeuraient soumises, comme par le passé, à l'entière surveillance des autorités fédérales, en conformité de la LF. du 25 juin 1885, concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance.

F. f. 1891 I 72.

2396. Aux termes de l'art. 2, chiffre 4 de la LF. du 25 juin 1885, les entreprises privées en matière d'assurances sont tenues d'élire domicile dans chacun des cantons où elles font des affaires et, selon

---

[1]) Dans sa séance du 24 févr. 1891, le CF. a pris acte de la renonciation de la « New-York Life Insurance Company », à New-York, à la concession qui lui avait été accordée en 1886. En même temps, il a constaté que, jusqu'à l'extinction des assurances contractées en Suisse, la compagnie demeurait soumise à la surveillance fédérale, à teneur de la LF. du 25 juin 1885. F. f. 1891 I 367, nº **2397**. Le 15 nov. 1898, le CF. a de nouveau accordé à cette compagnie la concession pour exploiter son entreprise en Suisse, à l'exclusion cependant des modes d'assurances dans lesquels les bénéfices ne sont calculés qu'après 5 ans, 10 avec ou davantage encore, pour être partagés entre les personnes assurées encore auprès de la société à l'expiration de ces périodes (polices dites d'accumulation), F. f. 1898 IV 648; 1899 I 453.

[2]) En 1891, cette société a renoncé à la concession féd., F. f. 1892 II 867. Cf. aussi F. f. 1893 I 256.

l'art. 1er des conditions de toute concession, elles doivent publier ce domicile dans la Feuille officielle suisse du commerce. En 1896, le CF. a constaté que cette prescription n'est pas toujours observée.

C'est pourquoi, par circulaire du 20 mars 1897, le Bureau fédéral des assurances a rappelé aux compagnies d'assurances l'art. 10 de la LF. et leur a signalé le fait qu'elles s'exposaient à des amendes d'ordre en négligeant de s'y conformer.

F. f. 1897 II 329, III 268; 1898 I 561; 1899 I 460; 1900 II 70.

2397. Par arrêtés des 25 septembre et 27 novembre 1891, le CF. a frappé d'amendes disciplinaires s'élevant en tout à 1500 francs la « New-York », compagnie d'assurances sur la vie, à New-York, parce qu'elle n'avait pas présenté son rapport pour l'année 1890. [1]) La compagnie ayant demandé au CF. d'examiner de nouveau la question et de rapporter ces mesures disciplinaires, le CF. a écarté sa requête, le 19 février 1892.

Les deux arrêtés du CF., du 25 septembre et du 27 novembre 1891, sont basés sur l'idée que la surveillance de l'Etat sur les compagnies d'assurances (que la concession subsiste ou non) doit subsister jusqu'à ce que toutes les obligations résultant des opérations en Suisse soient remplies [2]). Le CF. justifie cette manière de voir par les considérations que voici:

1. En édictant la LF. du 25 juin 1885, la Confédération a fait usage du droit de légiférer qui lui est attribué par l'article 34, al. 2, de la Const. F., et (sous réserve des dispositions de l'art. 14, al. 3, de la loi précitée) elle s'est chargée de la surveillance, qui appartenait jusque-là aux cantons, des opérations des entreprises d'assurance travaillant en Suisse. Les intérêts économiques généraux qui sont en jeu dans l'assurance ont, comme dans d'autres industries (chemins de fer, émission de billets de banque, etc.), provoqué une restriction du principe de la liberté de commerce et d'industrie proclamé par l'art. 31 de la Const. F., et cela sous la forme de lois spéciales, qui soumettent au contrôle de l'Etat l'exploitation de certaines industries. Le but de ces lois est partout de protéger le bien-être public, qui est intéressé au plus haut degré à la marche normale de ces entreprises. Le même motif est aussi à la base de la LF. du 25 juin 1885. L'Etat veut faire

---

[1]) Cf. aussi F. f. 1904 I 520, 521.

[2]) Pour les sociétés d'assurances qui ont renoncé à la concession féd., mais demeurent néanmoins soumises à la surveillance de la Conf. en Suisse, jusqu'à liquidation de toutes leurs affaires en Suisse, cf. F. f. 1902 I 871.

son possible pour empêcher que les intérêts publics intimement liés avec les assurances ne soient compromis. Le contrôle des cantons était insuffisant pour cela. Aussi la Confédération est-elle intervenue pour régler, d'une manière uniforme pour toute la Suisse, la surveillance sur les compagnies d'assurances. Fidèle à ce but, la loi de surveillance contient les principes que voici :

a. elle dispose que les entreprises privées ne peuvent, sans avoir obtenu l'autorisation du CF., traiter des affaires d'assurance en Suisse (art. 3 de la loi) ;

b. elle énumère les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de la concession (art. 2 de la loi) ;

c. elle règle la manière dont les compagnies d'assurances sont soumises au contrôle de l'Etat. C'est ici que viennent, en particulier, se placer les prescriptions sur la forme et le contenu des rapports annuels (art. 5 à 8), ainsi que les dispositions relatives aux attributions de l'autorité de surveillance (art. 2, chiffre 5 ; art. 8, 9, 10 et 16) et à la présentation des modifications apportées aux bases techniques et juridiques d'une entreprise (art. 4).

2. Le but de ces prescriptions est évident. L'obligation, imposée aux compagnies, de se munir d'une concession met l'autorité de surveillance en mesure d'examiner minutieusement la situation économique de chaque compagnie, pour lui accorder ou refuser, suivant le résultat de cet examen, l'autorisation de faire des opérations. Cette obligation a donc la portée d'une mesure préventive découlant du contrôle de l'Etat; on a voulu empêcher qu'une compagnie qui n'offre pas les garanties nécessaires ne compromette, par ses opérations en Suisse, les intérêts des citoyens. Toutefois, la surveillance de l'Etat ne s'arrête pas là. Elle réside surtout dans un contrôle exercé sur les compagnies qui ont conclu des contrats d'assurance en Suisse, en vertu de l'autorisation qui leur a été accordée par l'Etat. La loi ne se borne pas à fixer en principe, dans les articles 5 à 8, la matière des rapports de gestion que ces compagnies doivent présenter chaque année et à donner au CF. le droit de faire compléter ces rapports (art. 8) ; à l'art. 9, al. 1er, elle impose à l'autorité de surveillance l'obligation de prendre, en tout temps, les décisions qui lui paraissent nécessaires dans l'intérêt général et dans celui des assurés. Non seulement ces prescriptions de la loi instituent un contrôle étendu, qui donne au CF. le droit de se faire rendre, à un moment quelconque, un compte exact de la situation économique des compagnies, mais encore, grâce aux compétences attribuées à l'autorité, elles lui fournissent aussi les moyens de prendre en tout temps, sur la base des résultats obtenus au moyen des rapports annuels,

les mesures nécessaires (réformes, etc.). Il est évident que le but de la LF. du 25 juin 1885, qui consiste dans la protection des intérêts des assurés suisses, ne serait pas atteint par les seuls rapports dont nous venons de parler (quelque détaillés qu'ils soient). Par contre, la connaissance des circonstances de fait exposées dans les rapports de gestion est la condition essentielle de la valeur pratique des compétences attribuées à l'autorité de surveillance, lesquelles constituent la partie la plus essentielle du contrôle de l'Etat. Ces compétences du CF. ne se bornent pas au devoir de l'autorité de retirer, dans certaines circonstances, la concession à une compagnie (art. 9, al. 2); elles ne se bornent pas non plus à de simples mesures préventives; elles s'étendent en vertu d'une prescription positive de la loi (art. 9, al. 1er) à toutes les décisions que le CF. juge nécessaires dans l'intérêt général du public et dans celui des assurés. Partout où sont en jeu ces intérêts, naturellement de diverse nature, l'autorité a non seulement le droit, mais encore l'obligation d'intervenir. C'est ainsi que, par exemple, en se basant sur la disposition de l'art. 9, al. 1er, le CF. a interdit à une compagnie d'assurances sur la vie d'amortir, dans un terme de cinq ans, les provisions allouées aux agents, ce qu'elle avait projeté de faire dans le but de distribuer des dividendes fictifs; le CF. a considéré cette opération comme compromettant les intérêts des assurés [1]). C'est ainsi qu'il a exigé d'une autre entreprise (qui avait renoncé à la concession fédérale) qu'elle plaçât correctement ses réserves [2]). Il n'est pas nécessaire de démontrer plus longuement que les intérêts généraux et les intérêts privés des assurés, que la loi ordonne à l'autorité de surveillance de sauvegarder, subsistent, indépendamment de la durée de la concession, aussi longtemps qu'une compagnie a des obligations à remplir en Suisse. La prescription de la loi d'après laquelle l'autorité doit exercer la surveillance déterminée par l'art. 9, al. 1er, aussi longtemps qu'il y a des intérêts à protéger, entraîne cette conséquence logique et inéluctable, c'est que la loi a voulu, pour tout ce temps aussi, garantir et prescrire le seul moyen propre à rendre possible cette surveillance, savoir la présentation des rapports prévus aux art. 5 à 8. L'art. 12, dont la prescription éminemment pratique n'est exécutable que sur la base d'un contrôle permanent de la part de la Confédération, milite également en faveur de cette manière de voir.

L'opinion contraire serait en contradiction avec le texte précis de la loi citée plus haut et avec le but que le législateur a voulu atteindre en l'édictant. La protection des intérêts des assurés suisses, qui est la

[1]) Cf. n° 2394.
[2]) F. f. 1891 II 716.

base et, pour ainsi dire, la raison d'être de la LF., serait évidemment illusoire, si la surveillance de l'Etat ne subsistait que pendant la durée de la concession et cessait de déployer ses effets précisément au moment où l'Etat et les assurés sont naturellement intéressés, au plus haut degré, à l'exécution normale des contrats conclus en Suisse par une compagnie. Or, on ne peut raisonnablement admettre que le législateur ait voulu instituer une surveillance de l'Etat qui, contrairement au but qu'il se proposait, n'aurait été en pratique que lettre morte, et cela d'autant moins que la raison d'être extérieure de la loi, dont il a été question plus haut sous chiffre 1er, démontre la volonté évidente du législateur de remplacer la défectueuse surveillance cantonale par un contrôle efficace de la Confédération. Même si l'on fait abstraction du texte précis de la loi et qu'on ne s'inspire que de la ratio legis et de la règle d'après laquelle les lois ne doivent pas être interprétées d'une manière telle qu'il en surgisse une contradiction avec leur but, l'on est amené à reconnaître que la surveillance de l'Etat doit durer aussi longtemps qu'une compagnie a des obligations à remplir en Suisse.

3. On ne peut donc pas admettre, comme compatible avec la loi, l'opinion d'après laquelle, à teneur de la LF. du 25 juin 1885, l'octroi de la concession est le seul motif légal du droit de surveillance du CF. et que, partant, ce droit cesse avec le retrait de la concession ou la renonciation à cette dernière. La surveillance de l'Etat est la conséquence légale nécessaire du fait qu'en vertu de l'autorisation que lui en a donnée l'Etat, une compagnie a conclu en Suisse des contrats d'assurance. Ainsi justifié, le contrôle de l'Etat est indépendant de la durée de la concession: il n'a pas pour condition légale le maintien de celle-ci. Les prescriptions de la loi qui règlent le mode de procéder pour accorder les concessions (art. 2) et pour les retirer (art. 9, al. 2) ont uniquement la portée d'une mesure préventive découlant de la surveillance de l'Etat. Elles n'ont aucun rapport avec la surveillance de l'exploitation de l'entreprise et avec les soins à vouer aux intérêts nés de cette exploitation. La renonciation de la compagnie pétitionnaire à sa concession reste donc sans influence sur les obligations qu'en vertu d'une disposition positive de la loi « la New-York » a assumées par l'exercice de son industrie. Cf. l'art. 1er, al. 1er de la LF.

Ce n'est pas non plus du maintien du cautionnement (que le législateur règle en détail à l'art. 9, al. 3) que le CF. fait découler la persistance de toutes les autres obligations que comporte la surveillance par l'Etat. Le maintien de cette surveillance est basé sur une prescription expresse de la loi, et non pas sur une décision spéciale de l'autorité de surveillance, décision qui, créant un droit nouveau, serait, sans doute, inad-

missible. L'application de la loi en ce qui concerne la surveillance atteint son terme naturel lorsqu'une société a complètement rempli les obligations qu'elle a contractées par suite de ses opérations d'assurance en Suisse et que, par conséquent, un contrôle ultérieur serait pratiquement sans valeur et ne serait plus admissible en droit. Il est impossible, d'après la loi, de dispenser, avant ce moment, une compagnie de la surveillance de l'Etat. La loi elle-même se charge de réfuter le second argument de la compagnie pétitionnaire, d'après lequel, dès la cessation de la concession, il ne peut plus être question de présenter des rapports qui n'auraient aucun but quelconque ni pour l'autorité de surveillance ni pour les assurés, mais qu'il ne s'agit plus uniquement que de sauvegarder les droits des intéressés suisses par la rétention du cautionnement. Le maintien de ces rapports est la condition grâce à laquelle le CF. peut s'acquitter de l'obligation qui lui incombe de prendre, en tout temps, les décisions nécessaires dans l'intérêt de l'Etat et des assurés. A côté de ce moyen principal, qui est dans les compétences de l'autorité de surveillance, d'assurer l'exécution normale des contrats d'assurance, le cautionnement fourni par les compagnies n'a qu'une importance secondaire. Le cautionnement de 100,000 francs à fournir par une compagnie d'assurances sur la vie n'est nullement proportionné au chiffre de ses engagements; aussi n'offre-t-il pas une garantie suffisante. L'élévation du cautionnement au chiffre approximatif des obligations résultant des contrats d'assurance porterait, en revanche, une atteinte sensible aux intérêts des compagnies. C'est par ce motif que le projet de loi élaboré par le CF. faisait même complètement abstraction du cautionnement.

La compagnie pétitionnaire invoque enfin le fait que les compagnies qui avaient conclu des contrats d'assurance en Suisse avant l'entrée en vigueur de la LF. du 25 juin 1885 et qui, lors de cette entrée en vigueur, n'ont pas demandé la concession fédérale ou n'ont pas pu l'obtenir, ne sont pas soumises aux prescriptions de la loi, et elle veut en tirer, par analogie, la conclusion que les établissements qui renoncent volontairement à la concession qui leur avait été accordée, en vertu de la LF., ne doivent pas être traités plus durement que les premières. Mais elle oublie la disposition de l'art. 14, al. 3, de la LF., aux termes de laquelle les entreprises en question sont placées sous la surveillance des cantons jusqu'à ce que leurs opérations en Suisse soient closes. Les prescriptions des lois cantonales sur la matière ne peuvent pas être prises en considération pour l'interprétation du droit de surveillance de la Confédération.

4. La compagnie d'assurances sur la vie « la New-York » avait en Suisse, à la fin de 1890, des assurances pour 7,731,459 francs de capital

et 77,115 francs de rentes; pour les premières, elle a perçu, en 1890, des primes au montant de 356,786 francs; pour les secondes, au montant de 76,886 francs. Les conditions de fait que la loi pose pour la surveillance de l'Etat existent donc dans l'espèce.

5. D'après les considérations de principe qui précèdent, l'examen de la question de savoir si la compagnie pétitionnaire, qui a renoncé, le 18 février 1891, à la concession fédérale[1]), ne doit pas fournir, au moins pour l'année 1890, le rapport exigé, est sans objet. Sans aucun doute, ainsi que le démontrent les explications données par « la New-York » elle-même, cette question devait être résolue affirmativement.

Du moment que la pétitionnaire, soumise, jusqu'à la clôture des contrats d'assurance qu'elle a conclus en Suisse, aux prescriptions de la LF. du 25 juin 1885, concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, a refusé de fournir le rapport réclamé pour l'année 1890, on ne peut pas accéder à la demande de retrait des arrêtés du CF. des 25 septembre et 27 novembre 1891.

F. f. 1892 I 795, II 867.

Là-dessus, la compagnie a payé les amendes disciplinaires infligées par le CF. et elle a également remis, à la demande qui lui en a été faite, son rapport de gestion détaillé pour 1891.

F. f. 1893 II 260.

Cf. no 2395.

Chapitre 4.

L'émigration[1]).

Const. F. 1874, art. 34, al 2, R. O. n. S. I 11.

LF. conc. les opérations des agences d'émigration, du 24 déc. 1880 (abrogée aujourd'hui), R. O. n. S. V 317. — Mess. du CF. et projet de LF., du 25 novembre 1879, F. f. 1879 III 851; cf. 1880 II 212; 1881 II 86, 371, IV 408; 1882 II 343.

Propositions de reviser cette loi, F. f. 1882 II 348; 1887 I 558, II 963.

LF. conc. les opérations des agences d'émigration, du 22 mars 1888, remplaçant celle de 1880. Règlement d'exécution de cette loi, adopté par le CF. le 10 juillet 1888. Arr. du CF. du 12 février 1889, complétant ce règlement, R. O. n. S. X 594, 607, XI 19. — Mess. et projet du CF., du 6 juin 1887, F. f. 1887 II 963; deux rapp. de la comm. du CE., du 15 déc. 1887, (Good, Schaller), Bundesblatt 1888 I 604, F. f. 1887 IV 827. — Circ. du CF., du 10 juil. 1888, conc. l'entrée en vigueur et l'exécution de la LF., F. f. 1888 III 628, et circ. du CF. du 12 février 1889, F. f. 1889 I 288. — Arr. du CF., du 18 sept. 1888, conc. l'organisation du bureau féd. d'émigration, remplacé par l'arr. du CF. conc. l'organisation du bureau féd. d'émigration, du 31 déc. 1900, R. O. n. S. X 675, XVIII 393, cf. F. f. 1888 IV 63, 109, 317, 1074; 1889 II 343, III 213; 1894 II 419, 422; 1895 II 96; 1901 I 563, 564; 1904 I 665.

2398. [2]) Par jugement du 26 décembre 1878, M. Wirth-Herzog, chef d'une agence d'émigration à Aarau, avait été condamné à une amende de 200 francs, en application d'un décret du canton de Berne, de 1852, pour avoir inséré dans l'«Emmenthaler-Blatt» une réclame en faveur de l'émigration pour le Queensland et l'Australie méridionale.

Le CF. a écarté, le 28 octobre 1879, le recours qu'il lui a adressé contre ce jugement. Motifs :

1. La LF. concernant les opérations des agences d'émigration, prévue à l'art. 34 de la Const. F., n'étant pas encore promulguée à l'heure qu'il est, la législation cantonale sur la matière est demeurée en vigueur, à teneur de l'art. 2 des dispositions transitoires de la Const. F., et c'est elle qui doit être appliquée.

---

[1]) Cf. *Reichesberger,* Auswanderungswesen, dans le dictionnaire du même auteur, 1902 I p. 380-399.

[2]) Cf. encore, pour l'époque antérieure à l'entrée en vigueur de la LF., Première Edition IV; n[os] **1503, 1540.**

2. Le principe de la liberté de commerce et d'industrie, proclamé à l'art. 31 de la Const. F., n'a pas été violé par l'arrêt incriminé, attendu qu'il réserve expressément aux cantons le droit d'édicter des dispositions touchant l'exercice des industries [1]), et attendu, d'autre part, que la disposition pour infraction à laquelle le recourant a été puni n'a pas le caractère d'une prohibition absolue, mais bien d'une mesure de contrôle, dont le but est de préserver le public d'être trompé. F. f. 1880 II 624.

2399. Dans la règle, les émigrants suisses informent le bureau fédéral d'émigration de tous les incidents qu'ils croient de nature à justifier une plainte de leur part, sans se demander si cette autorité a le droit et l'obligation de s'occuper de l'affaire. Cette habitude d'adresser toutes les plaintes à l'autorité chargée de surveiller les agences a l'avantage de lui donner l'occasion de se renseigner plus à fond sur la manière d'opérer des agents. C'est pourquoi le bureau fédéral ne renvoie pas purement et simplement les plaignants à s'adresser au juge compétent. Il tâche d'amener un arrangement entre eux et les agents dans tous les cas où il s'agit d'un différend de nature civile. Cf. LF. du 22 mars 1888, art. 18, 19, et 21 [2]).

CF. dans F. f. 1896 II 703, et à maintes reprises dans ses rapp. de gestion, cf. p. ex. F. f. 1895 II 96; 1897 II 155; 1898 I 875; 1899 I 740; 1901 I 568; 1902 II 282; 1903 II 27; 1904 I 670.

2400. Les autorités fédérales ont toujours pour principe de ne pas prendre part à des mesures qui provoquent l'émigration, mais d'envisager simplement celle-ci comme un fait et de se borner à protéger aussi bien que possible les ressortissants suisses qui se proposent d'émigrer ou qui émigrent effectivement.

C'est uniquement dans ce but qu'a été édictée, en particulier, la LF. concernant les opérations des agences d'émigration.

F. f. 1881 II 88, 901; 1899 I 749; cf. Première Edition IV no **1504**; F. f. 1894 II 435, 448; 1895 II 115—118; 1896 II 719—722; 1897 II 162 171; 1898 I 890-892; 1899 I 749-750; 1900 I 733-736; 1901 I 562-564; 1902 II 289; 1903 II 35; 1904 I 680.

Le CF. a soutenu le même principe dans son mess. à l'AF., du 6 juin 1887, conc. la question de savoir si la Confédération devait favoriser l'émigration; l'AF. s'est rangée à sa manière de voir. F. f. 1887 II 963, 988; 1887 IV 827; Bundesblatt 1888 I 604. Cf. aussi, en particulier, l'art. 10 de la LF. du 22 mars 1888, puis encore F. f. 1895 II 93, 115; 1896 II 706, 716; 1897 II 161; 1898 I 888; 1899 I 748; 1900 I 733; 1904 I 674—680.

---

[1]) Cf. supra II p. 566, § IV.

[2]) Cf. aussi supra no **2379**.

2401. Dans son rapport de gestion pour 1886, le CF. a examiné dans quelle mesure il convenait de déférer aux demandes d'agences d'émigration d'être autorisées à participer à des entreprises de colonisation. Il a constaté d'abord que toutes les demandes qui lui ont été adressées pendant cette année ont dû être écartées, les unes parce que les renseignements pris au sujet du terrain destiné à la colonisation n'étaient pas satisfaisants, les autres parce que les rapports sur les personnes par lesquelles les entreprises devaient être dirigées ne s'exprimaient pas d'une manière favorable.

Le CF. ajoute ce qui suit :

L'autorité fédérale a le devoir de protéger autant que faire se peut les émigrants et de prendre les mesures nécessaires pour qu'ils ne se rendent pas dans des colonies sur lesquelles on n'a pas de nouvelles complètement satisfaisantes. Pour se faire un jugement sur la question de savoir si une agence peut être autorisée à participer à une entreprise de colonisation, il paraît bon que l'autorité se procure des renseignements sûrs et aussi objectifs que possible. Si l'autorité fédérale autorise la participation d'une agence à un projet de colonisation, elle assume une grande responsabilité, dont elle ne peut se charger que lorsqu'il n'y a plus de doute sur la question de savoir si ce projet peut être recommandé aux émigrants suisses. Or, cela n'est que très rarement le cas. En outre, les expériences faites au sujet de la participation d'agences suisses à des entreprises de colonisation obligent le CF. à garder une attitude très réservée à l'égard de tous les projets de cette nature et à les examiner avec beaucoup de prudence, pour ne pas dire avec méfiance. Dans la règle, les rapports sur ces entreprises n'ont pas la qualité de l'objectivité, et ils consistent la plupart en louanges de toute espèce, qui, ordinairement, ne sont destinées qu'à éveiller l'envie de l'émigration là où elle n'existait pas auparavant. La plupart des consuls qui se sont prononcés sur cette question disent qu'il vaut mieux pour les émigrants se diriger vers les endroits où existent déjà depuis un certain temps des colonies et des sociétés suisses, sur l'appui et les conseils desquelles ils peuvent compter, plutôt que de se rendre dans des endroits où ces colonies et sociétés sont à créer encore.

F. f. 1887 I 555 - 557. Cf. également mess. du CF. conc. la revision de la LF. sur l'émigration, F. f. 1887 II 977; LF. du 22 mars 1888, art. 10.

2402. L'autorité fédérale estime qu'il rentre dans sa tâche de surveiller même les entreprises de colonisation auxquelles les agences d'émigration ne sont pas intéressées et de les interdire, au besoin.

Ce principe a été posé par le CF. en 1885, à l'égard de la compagnie pour la colonisation du Texas, à Bâle. F. f. 1885 II 748.

2403. En 1887, l'on a adressé, tantôt au CF., tantôt au Département fédéral de l'Intérieur, un grand nombre de demandes tendant à ce que ces autorités favorisent l'émigration féminine pour le Canada. Le CF. n'a pas pu en tenir compte, étant donné le deuxième alinéa de l'art. 34 de la Const. F., qui dispose que les opérations des agences d'émigration sont soumises à la surveillance de la Confédération, mais qui n'autorise pas le CF. à favoriser l'émigration pour tel ou tel pays.

Là-dessus, la société suisse du Grutli a demandé au CF. de renoncer en sa faveur à l'offre qui lui avait été faite par le gouvernement du Canada, offre aux termes de laquelle ce gouvernement mettait à sa disposition un crédit de 1500 dollars pour l'envoi d'un expert suisse chargé d'examiner la question de l'émigration suisse dans ce pays. A l'appui de sa requête, la société disait qu'elle s'était donné pour tâche de régler les affaires concernant l'émigration suisse et qu'elle était prête à remplir les conditions que le gouvernement canadien mettait à cette offre. Le CF. n'est pas entré en matière sur cette demande. F. f. 1878 II 104; 1879 II 94; 1880 II 212, III 844; 1881 II 89.

2404. En 1883, l'agence d'émigration Ph. Rommel et Cie, à Bâle, a informé l'autorité fédérale qu'elle avait été chargée par un agent du gouvernement chilien d'entreprendre l'expédition, jusqu'à Bordeaux, des émigrants disposés à s'établir sur les terres qui leur seraient assignées dans le sud du Chili.

Le CF. a estimé qu'aux termes de l'art. 9 de la LF. du 24 décembre 1880[1]) il n'avait pas à accorder à cette agence d'émigration l'autorisation formelle de se charger du transport des émigrants disposés à s'établir dans la colonie en formation. C'est pourquoi il a répondu à l'agence que l'autorité fédérale n'avait pas d'objections à présenter contre le projet qui lui avait été soumis, mais qu'elle se réservait cependant de revenir sur cette question, si elle apprenait que l'expédition de citoyens suisses au Chili devait donner lieu à des plaintes.

Ensuite de la propagande et de la publicité faites par les sous-agents de l'agence d'émigration Ph. Rommel et Cie, à Bâle, l'émigration à destination du Chili a pris une extension beaucoup plus con-

---

[1]) Cf. aujourd'hui LF. du 23 mars 1888, art. 10, et F. f. 1904 I 678.

sidérable que le représentant du gouvernement du Chili ne s'y attendait lui-même. Comme, d'autre part, le consul suisse à Valparaiso exprimait l'opinion qu'il n'était pas prudent qu'un trop grand nombre d'émigrants s'établît dès l'abord dans les colonies à fonder au sud du Chili, le CF. a, dans sa séance du 4 décembre 1883, résolu d'inviter l'agence d'émigration Ph. Rommel et C[ie], à Bâle, à suspendre jusqu'à nouvel avis la conclusion de contrats d'émigration pour les colonies du sud du Chili, et à faciliter la résiliation de leurs contrats aux signataires qui ne seraient pas encore partis.

F. f. 1884 II 270; 1885 II 748.

2405. Au mois d'octobre 1897, le consul général du Brésil à Genève, M. le D[r] Pedro de Pereira Sodré, a fait savoir au CF. qu'il avait été chargé de lui donner connaissance de l'intention du gouvernement de l'Etat de Sâo Paulo de fonder à Funil une colonie suisse modèle. Pour peupler cette colonie, le gouvernement s'était mis en rapport avec une commission suisse du canton de Zurich, qui, sur sa demande, s'était rendue aux frais de l'Etat à Sâo Paulo pour y étudier et y constater les avantages que présentait ce territoire; l'étendue totale de la colonie était de 29,040,000 m² et on l'avait divisée, dans sa majeure partie, en lots de 12, 14 et 16 ha. Un lot de 14 ha. coûterait 1 : 157 $ 000 et la maison d'habitation 2 : 500 $ 000. Le consulat se chargerait lui-même de l'expédition des colons. Le consul a exprimé l'espoir que le CF. ne mettrait aucun obstacle à la réalisation de cette entreprise. Mais, avant même d'avoir reçu cette communication, le CF. avait appris que l'on faisait dans le canton de Zurich une propagande active en faveur de l'émigration à Funil, qu'à l'instigation d'un des membres de la commission envoyée au Brésil par la société des pionniers de l'émigration fondée à Zurich en 1896[1]) bien des personnes, engagées par des publications, des brochures intitulées : « Extraits du contrat entre le gouvernement de Sâo Paulo et les colons de Funil » et des assemblées, s'étaient décidées à partir pour cette colonie, et que M. Sodré était mêlé à toute cette affaire. On avisa le CF. qu'il était déjà entré en pourparlers avec une compagnie de navigation pour l'expédition d'un assez grand nombre d'émigrants. Aussi la requête de M. Sodré a-t-elle paru au CF. n'avoir d'autre but que de présenter sous un jour plus favorable ses agissements,

[1]) Cf. F. f. 1897 II 161, 171.

qui étaient en contradiction avec la loi. Cette circonstance, le fait, en outre, qu'il ne donnait au CF. que des renseignements tout à fait insuffisants sur l'entreprise et la conviction que la majorité des émigrants suisses ne sauraient trouver au Brésil les conditions du succès espéré ont engagé le CF. à écarter la demande de M. Sodré, auquel il a exposé ce qui suit : Nous ne songeons nullement à entraver l'émigration spontanée au Brésil, mais, dans l'intérêt général du pays, nous avons le devoir d'empêcher qu'on n'use de moyens artificiels et qu'on ne fasse aucune espèce de propagande pour inciter le public à émigrer dans un pays quelconque d'outre-mer. Certains indices permettant de conclure qu'on fait de la propagande pour l'émigration à Sâo Paulo, nous attirons l'attention du consul sur les dispositions de la loi fédérale du 22 mars 1888 (articles 10 et 19) et du règlement d'exécution du 12 février 1889, dispositions aux termes desquelles personne ne peut participer à une entreprise de colonisation sans l'autorisation du CF., sous peine d'être déféré aux tribunaux cantonaux. Les consuls étrangers qui, directement ou indirectement, favoriseraient une entreprise de colonisation que n'aurait point approuvé le CF. s'exposeraient, en outre, à se voir retirer immédiatement l'exequatur.

Comme il résultait indubitablement des enquêtes faites par les préfectures de Zurich et d'Affoltern-sur-l'Albis qu'un nommé J. Keller, à Hedingen, avait fait une propagande active pour l'émigration à Sâo Paulo et avait participé à l'entreprise de colonisation de Funil sans en demander l'autorisation, le CF. l'a déféré aux tribunaux compétents en exécution de l'article 19 de la loi. Mais Keller fut acquitté par le tribunal de district d'Affoltern-sur-l'Albis, qui estima que le prévenu n'avait pas participé à l'entreprise, puisque lui-même émigrait et qu'il n'était pas prouvé que, par rapport aux autres colons, il eût reçu des avantages particuliers. La cour d'appel, par contre, réforma ce jugement et infligea à Keller une amende, parce que, dans sa brochure intitulée : « Aus der Schweiz nach Brasilien », il avait avoué lui-même qu'il était entré en pourparlers avec le gouvernement de Sâo Paulo au sujet du peuplement des terres à Funil et que ces négociations s'étaient terminées par la conclusion d'un arrangement.

L'on constata plus tard que Keller n'en avait pas moins émigré au Brésil avec 43 personnes des cantons de Zurich et d'Argovie. On

peut juger par là du caractère qu'aurait pris la propagande si le CF. l'avait autorisée et si l'on eût publié qu'elle se faisait sous les auspices du gouvernement de São Paulo et du consulat général du Brésil à Genève et que, comme on en avait l'intention, le prix de la traversée depuis Marseille serait avancé aux émigrants. Chacun sait pourtant à quels dangers sont exposés les émigrants dont l'expédition est payée par des sociétés étrangères de colonisation.

F. f. 1898 II 888; 1899 I 747 (rapports contradictoires sur la colonie, que Keller avait déjà quittée de nouveau en 1898); 1900 I 732 (la colonie s'est dissoute en majeure partie).

2406. L'autorité fédérale n'accorde à des étrangers domiciliés en Suisse la patente pour s'occuper d'émigration que si la législation de leur pays d'origine n'interdit pas aux étrangers d'entreprendre des affaires d'émigration. En vertu de ce principe, que pose l'art. 6, al. 4 du règlement d'exécution du 10 juillet 1888, le CF. a refusé, en 1896, d'accorder une patente à deux étrangers habitant le canton du Tessin.[1]) F. f. 1897 II 152.

2407. Une femme peut-elle obtenir la patente pour diriger une agence d'émigration? En 1883, le CF. a résolu affirmativement cette question. Motifs :

Aux termes de la LF. du 24 décembre 1880 (ainsi que de la LF. du 22 mars 1888), la patente ne peut être délivrée qu'aux agents qui prouvent :

1. Qu'ils jouissent d'une bonne réputation et de leurs droits civils et politiques;
2. Qu'ils connaissent les opérations d'émigration et sont en mesure de pourvoir à l'expédition sûre des émigrants;
3. Qu'ils ont en Suisse un domicile régulier.

Il ne peut y avoir d'indécision que pour ce qui concerne les « droits civils et politiques ». Mais il est évident que le législateur n'a pas voulu statuer l'exclusion de personnes comme les étrangers et les femmes, qui sont privées des droits politiques par le fait même de leur nationalité ou de leur sexe, et auxquelles ces droits ne peuvent donc pas être retirés en punition d'une faute. Du reste, il résulte du contexte que la loi ne veut pas faire de différence entre les deux sexes, mais qu'elle subordonne l'octroi de la patente d'agent d'émigration à la condition de l'intégrité sociale et civile du postulant.

F. f. 1884 II 263; F. f. 1883 I 203; 1897 II 153.

---

[1]) Cf. aussi supra II p. 362, 363, 757.

2408. Une autorité cantonale ayant exprimé l'avis que des agences d'émigration ne devaient pas être confiées à des instituteurs en fonctions, le CF. a répondu que, pour l'autorité fédérale, l'art. 5 de la LF. concernant les opérations des agences d'émigration pouvait seul servir de règle, que cet article ne prévoit pas l'exclusion des instituteurs, et qu'il appartient plutôt aux autorités cantonales de l'instruction publique d'examiner s'il peut être permis à un instituteur en charge d'exercer les fonctions de sous-agent d'émigration[1].
F. f. 1887 I 550.

2409. Une agence d'émigration, constituée sous forme de société, avait cru pouvoir donner la signature sociale aux membres non patentés de cette société. En 1892, le CF. a enjoint à l'agence d'annuler la déclaration illégale déjà inscrite à ce sujet au registre du commerce. Motifs :

Il ressort de l'art. 3, al. 1er, de la LF. du 22 mars 1888 que, si une agence d'émigration est constituée sous forme de société, ce n'est pas à cette dernière, mais à ses représentants, que la patente est délivrée; d'autre part, l'art. 2, al. 1er, dispose que seule la personne qui possède une patente peut faire profession d'expédier des émigrants. Il suit de là que, si la loi permet à une agence d'être constituée sous forme de société, celle-ci n'est pas libre de désigner comme bon lui semble ses représentants. Au contraire, ces représentants doivent justifier des qualités requises par l'art. 3 et demander une patente. Des opérations d'émigration ne peuvent pas être faites par la société, dont les membres ne sont pas connus, mais seulement par ses représentants, c'est-à-dire par des personnes physiques désignées et pouvant être contrôlées. Les associés qui n'ont pas reçu de patente ne peuvent donc pas être les représentants de la société, ni posséder la signature sociale.
F. f. 1893 II 860.

---

[1]) Déjà en 1884 (F. f. 1885 II 746), le CF., a déclaré les fonctions de télégraphiste incompatibles avec celles d'agent d'émigration. Cf. aussi CF. dans la circ. du 10 juillet 1888: La Confédération ayant interdit à ses fonctionnaires et employés de s'occuper d'affaires d'émigration, le CF. estime qu'il doit laisser aux cantons le soin de voir ce qu'ils veulent faire dans cet ordre d'idées. F. f. 1888 III 630. Dans son rapp. de gestion pour 1888, le CF. signale le fait que seuls les gouvernements des cantons d'Argovie, Vaud et Neuchâtel ont donné suite à cette recommandation. F. f. 1889 II 345; 1894 II 420. Les fonctions de président du tribunal sont-elles compatibles avec celles de sous-agent d'émigration? C'est là une question dont la solution appartient tout d'abord aux cantons; car la LF. ne les oblige pas d'interdire à leurs fonctionnaires de s'occuper d'affaires d'émigration. CF. dans F. f. 1893 II 861.

2410. La patente délivrée par le CF. à une agence lui donne le droit de faire des opérations d'émigration et de nommer des sous-agents dans tout le territoire de la Confédération. Il n'appartient pas aux cantons d'interdire, pour quelque motif que ce soit, à une agence ou à un sous-agent de s'occuper d'affaires d'émigration sur leur territoire. Le canton qui a des griefs contre un agent peut saisir de sa plainte l'autorité fédérale, laquelle seule a le droit de retirer à l'agence la patente ou l'autorisation de continuer à employer un sous-agent (art. 3, al. 3, et art. 5, al. 4 de la LF.). Mais la Confédération ne peut pas faire usage de ce droit pour simple refus de payer les impôts. En revanche, et grâce à sa compétence législative, le canton peut attribuer au sous-agent le caractère de débiteur personnel de l'impôt dû par l'agence principale et obtenir ainsi de lui le paiement de cet impôt, sous réserve du droit de recours du sous-agent contre l'agence principale. CF. dans F. f. 1893 II 861.

2411. En 1891, une autorité cantonale a demandé au CF. si un sous-agent pouvait, par les journaux d'un canton dans lequel il n'est pas domicilié [1]), se recommander pour la conclusion de contrats d'émigration. Le CF a répondu affirmativement. Motifs :

La patente délivrée aux agences d'émigration leur donne le droit de faire des opérations d'émigration dans tout le territoire de la Confédération (art. 10 du règlement d'exécution du 10 juillet 1888). En décidant (art. 21 de ce règlement) que les sous-agents ne peuvent, sans l'autorisation du département fédéral des affaires étrangères, faire des opérations d'émigration dans une localité autre que le domicile indiqué dans la demande de confirmation, on s'est par là simplement proposé de faciliter le contrôle que les autorités ont à exercer sur la gestion des agences. Cet article n'a pas pour but de poser des limites d'après les territoires des cantons; cela ressort d'ailleurs du fait que les agents ne peuvent pas non plus, sans en avoir demandé l'autorisation au département compétent, se livrer à des opérations d'émigration dans une localité du canton autre que celle où ils ont leur domicile. C'est pour cela que les autorités cantonales, appelées par l'art. 1er de la LF. à concourir à la surveillance des opérations des agences, sont chaque fois avisées des changements de domicile des agents. Du reste, le simple fait qu'une agence qui n'a pas de sous-agent dans un canton se sert des journaux de ce canton pour se recommander aux personnes

---

1) Cf. aussi n° **2429**.

désireuses d'émigrer ne signifie pas encore que l'agence fasse des opérations d'émigration sur le territoire dudit canton. Les publications en question peuvent aussi simplement inviter les personnes qu'elles intéressent à s'adresser par écrit à l'agence ou à s'y rendre elles-mêmes. Il n'y a contravention à l'art. 21 du règlement d'exécution que lorsqu'un agent se rend de son domicile à un autre endroit, — que cet endroit se trouve dans le même canton ou non, — et qu'il y fasse des opérations d'émigration sans en avoir préalablement reçu l'autorisation.

F. f. 1892 II 463; cf. no 2415.

2412. Dans son rapport de gestion pour 1882, le CF. s'est exprimé comme suit au sujet de la position des sous-agents d'agences d'émigration:

Aux termes de l'art. 5 de la LF., il est permis aux agents de se pourvoir de sous-agents; ceux-ci doivent satisfaire aux mêmes conditions que les agents principaux, c'est-à-dire avoir une bonne réputation, jouir de leurs droits civiques, être au fait des opérations d'émigration et à même d'expédier les émigrants d'une manière sûre et avoir leur domicile régulier en Suisse. La nomination des sous-agents n'est pas soumise à d'autres restrictions. Dans beaucoup de cantons, les agences avaient à fournir, avant l'entrée en vigueur de la LF., une caution dans toutes les localités où elles avaient des sous-agents à leur service. De là vient qu'actuellement ces derniers sont beaucoup plus nombreux qu'avant la mise en vigueur de la loi. La concurrence oblige une agence à avoir des sous-agents partout où d'autres agences en ont aussi et il en résulte une sorte de concurrence réciproque qui pousse chaque agent à l'emporter, si possible, sur son voisin, quant au nombre des émigrants à expédier. Les sous-agents ne se bornent pas à conclure des contrats avec les personnes qui se présentent à eux de plein gré; ils paraissent aussi encourager l'émigration au moyen de toutes sortes de descriptions fausses ou exagérées. Cela paraît surtout être le cas quand les sous-agents sont en même temps propriétaires d'une auberge. Aussi, le CF. a-t-il examiné la question de savoir si les fonctions de sous-agents d'émigration ne devraient pas être déclarées incompatibles avec la profession d'aubergiste. A son regret, il n'a trouvé dans la loi aucune disposition qui justifiât une pareille interprétation.

F. f. 1883 II 363, III 149; 1885 II 743; 1903 II 26, 27 (procédés d'agents et de leur personnel, qui cherchent à s'arracher les émigrants [1]).

---

[1]) La prescription contenue à l'art. 4, al. 1er, 2e phrase de la LF. du 22 mars 1888, qui impose aux agents un cautionnement supplémentaire de fr. 1000

2413. Les agences d'émigration ont reçu du CF. l'autorisation d'employer pour le service de bureau des correspondants, des caissiers, des teneurs de livres et des garçons, lesquels n'ont pas besoin d'être sous-agents et pour lesquels il n'y a pas de droits à acquitter ni de cautionnement à fournir. Mais il n'est pas permis d'employer ce personnel, principalement hors du bureau, dans le but d'amener à l'agence le plus d'émigrants possible.

Cf. F. f. 1896 II 710; 1897 II 152; 1902 II 281.

2414. Un sous-agent s'est plaint au CF. du fait que l'agence qu'il représente l'avait obligé de lui restituer l'amende à laquelle le CF. l'avait condamnée pour une infraction à la loi, commise en partie par le sous-agent lui-même. La plainte était justifiée en ce sens que le sous-agent subissait par là les conséquences des violations de la loi commises avant sa nomination par l'agence, puisqu'en fixant le chiffre de l'amende on avait tenu compte des cas de récidive auxquels le sous-agent n'avait participé en aucune manière.

Cependant le CF. n'a pas pu donner suite à la plainte, car, bien que le procédé de l'agence lui parût injuste, il n'était en contradiction avec aucune disposition légale. CF. dans F. f. 1889 II 361.

2415. L'art. 11 du règlement d'exécution de la LF. sur l'émigration, du 10 juillet 1888, interdit aux agents et sous-agents de pousser à l'émigration ou de chercher à faire des opérations d'émigration en parcourant les campagnes, et l'art. 21 prescrit que les sous-agents ne peuvent pas, sans l'autorisation du Département des

---

pour chaque sous-agent nommé par eux, a réalisé en partie la réduction du nombre des sous-agents que l'on s'était proposée lors de la revision de la LF., F. f. 1894 II 419. Cf. aussi l'art. 6 de la LF., et CF. dans F. f. 1887 II 964–966, 970–977; 1888 III 629; 1889 II 347; 1892 II 462; 1893 II 858, 859; 1904 I 669. — En 1891, le CF., bien que reconnaissant qu'une réduction du nombre des sous-agents serait désirable, n'a pas pu, vu le texte de la LF., se ranger à la manière de voir d'une autorité cantonale, qui aurait voulu que la nomination d'un nouveau sous-agent dans son canton fût refusée en raison du fait que le nombre de ces employés était suffisant pour les besoins de la contrée et que, d'ailleurs, l'émigration du canton était déjà assez forte. F. f. 1892 II 463. Les mutations fréquentes dans le personnel des sous-agents produisent de gros inconvénients (ignorance de la loi, etc.), F. f. 1895 II 94, 95; 1897 II 154; 1898 I 874; 1899 I 738; 1900 I 725; 1901 I 565; 1902 II 280, 281 (les gouvernements cantonaux peuvent exercer une influence sur la ratification, par le CF., de la nomination de sous-agents, par le fait qu'ils sont appelés à se prononcer sur les aptitudes du candidat proposé); 1904 I 669. V. encore infra p. 572.

Affaires étrangères, faire des opérations d'émigration dans une localité autre que le domicile indiqué dans la demande de confirmation. En 1882, un sous-agent a été accusé de faire aussi des opérations d'émigration dans d'autres endroits qu'au domicile indiqué aux autorités. L'agence au service de laquelle il travaillait s'est opposée à la plainte, en prétendant que l'interdiction établie par l'art. 21 du règlement d'exécution ne trouvait aucun appui dans la loi, et que, pour être valables, des dispositions d'une portée aussi considérable devaient être inscrites dans la loi même. Le CF. a répondu qu'aux termes de l'art. 102, chiffre 2, de la Const. F. il a le devoir de veiller à l'exécution des LF. et de prendre les mesures nécessaires à cet effet. Il n'appartient ni à l'agence ni aux conseillers sur l'avis desquels elle se base, mais à l'AF. seule, de déclarer nulle une décision du CF.[1]). Et aussi longtemps que cette assemblée n'a pas déclaré abrogée une disposition d'un règlement d'exécution, les personnes ou sociétés soumises à la loi en cause doivent s'y conformer. Au surplus, il convient de remarquer que, sans les prescriptions des art. 11 et 21 du règlement d'exécution, la surveillance à exercer sur les opérations des agences d'émigration, surveillance prévue par l'art. 34 de la Const. F. et précisée par la LF. du 22 mars 1888, serait tout à fait illusoire.
F. f. 1893 II 871.

2416. Le passage d'un sous-agent d'une agence à une autre ne peut avoir lieu au cours de la première année de son activité que du consentement de l'agence qu'il quitte.

Le CF. a pris cette décision, en 1889, pour obvier à l'abus consistant dans le fait qu'une agence cherche à détourner les sous-agents d'une autre agence. Au surplus, c'est au juge qu'il appartient, en cas de litige, de décider de la validité de la sortie d'un sous-agent du service d'une agence et de dire si, à la suite de cette sortie, l'agence doit annoncer la démission du sous-agent à l'autorité compétente, F. f. 1895 II 94, 95.

2417. Il n'est pas admissible que des agences emploient pour leur propre service les sous-agents de maisons concurrentes. A teneur de l'art. 5, al. 2, de la LF., la nomination des sous-agents est soumise à la ratification du CF. Cette confirmation n'est valable que pour l'agence par laquelle le sous-agent a été présenté. Celui-ci est inscrit comme tel au contrôle et avis de sa nomination est donné à l'autorité compétente du canton où il est domicilié. Ce sous-agent

---

[1]) Cf. supra II, p. 7, chiffre 1.

est une tierce personne pour toutes les autres agences, et l'al. 4 de l'art. 5 précité [1]) interdit à celles-ci de l'employer pour des opérations d'émigration. CF. dans F. f. 1886 I 638; 1897 II 160.

2418. Le sous-agent qui fait des opérations d'émigration pour son propre compte et à l'insu de l'agence au service de laquelle il se trouve se rend par là coupable d'une violation de l'art. 19 de la LF. du 22 mars 1888. L'art. 18 de la loi n'est pas applicable en ce cas, parce qu'il n'a trait qu'aux violations de la loi commises par les agents. A vrai dire, ce n'est que dans le règlement d'exécution du 10 juillet 1888 que l'on a explicitement interdit aux sous-agents de conclure des affaires d'émigration pour leur propre compte; mais il ne suit pas de là qu'il leur fût permis de le faire auparavant. Il va de soi qu'en raison de leur position vis-à-vis de l'agence les sous-agents ne peuvent procéder qu'aux expéditions dont ils se chargent pour le compte et avec l'assentiment de l'agence. S'ils font des expéditions pour leur propre compte, ils usurpent les fonctions d'agent auxquelles ils n'ont jamais eu droit. Il faut considérer, en outre, que, si une expédition illégale est faite par un sous-agent pour son propre compte, on ne peut en rendre responsable l'agence au service de laquelle il se trouve.

F. f. 1890 II 252. Cf. aussi F. f. 1895 II 108; 1896 II 708.

2419. En 1894, des agents d'émigration du Grand-duché de Bade se plaignirent que quelques agences suisses cherchaient, d'une part à entrer en relations d'affaires avec les sous-agences des entreprises badoises d'émigration, au moyen de lettres, de circulaires et d'insertions dans les journaux badois et, d'autre part, à conclure des contrats d'émigration avec des ressortissants du grand-duché.

Le bureau fédéral d'émigration a répondu comme suit :

1. Pour commencer par le grief tiré du fait qu'une agence suisse d'émigration a fait insérer un article dans un journal badois pour se recommander aux personnes désireuses d'émigrer, l'autorité fédérale suisse ne saurait voir dans ce procédé une contravention aux dispositions qui régissent l'émigration en Suisse. D'une part, ces prescriptions n'interdisent point aux agences suisses de faire de la réclame hors de Suisse, en vue de la conclusion de contrats d'émigration;

---

[1]) A cet article correspond l'art. 5, al. 5, de la LF. du 22 mars 1888, cf. règl. d'exéc. du 10 juillet 1888, art. 20, R. O. n. S. X 611.

d'autre part, l'insertion incriminée ne contient rien de contraire aux prescriptions de la loi suisse sur l'émigration.

2. Quant aux démarches d'une agence suisse pour engager un sous-agent badois à lui adresser des émigrants, il convient de remarquer que la LF. du 22 mars 1888 et le règlement d'exécution pour cette loi ne règlent, bien entendu, que les opérations effectuées par les agents sur le territoire suisse et ne tiennent compte de ce qu'ils font à l'étranger qu'autant qu'il s'agit de leurs obligations envers les émigrants. Il en résulte que la disposition de l'art. 20 du règlement d'exécution du 10 juillet 1888, qui interdit aux agents d'employer des sous-agents d'une autre agence, ainsi que des émissaires, disposition invoquée par les plaignants, n'est pas applicable dans l'espèce, car elle ne vise, évidemment, que les maisons suisses ayant obtenu une patente du CF.

3. La patente accordée par le CF. aux agences suisses ne leur donne, il est vrai, que le droit d'exercer leur industrie en Suisse; mais il n'en résulte pas que, s'ils cherchent à faire des opérations sur territoire étranger, le CF. ait la compétence de les en empêcher.

F. f. 1895 II 107.

2420. En 1899, la légation d'Italie à Berne avisait le CF. que trois Italiens domiciliés en Italie, entrés en relations avec des intermédiaires secrets d'une agence suisse, avaient été dirigés par eux sur Chiasso, où ils avaient conclu un contrat d'émigration en règle.

Le CF. a répondu à la légation :

La participation des deux intermédiaires italiens au contrat d'émigration passé avec leurs compatriotes ne constitue pas une violation de l'art. 5 de la LF. du 22 mars 1888, suivant lequel les relations d'affaires avec les émigrants ne peuvent avoir lieu que par l'intermédiaire des agents et des sous-agents. Cette prescription de l'art. 5 ne vise que les relations d'affaires en Suisse: les personnes qui ont à l'étranger des relations d'affaires avec les émigrants expédiés par des agences suisses n'ont naturellement pas besoin d'être sous-agents et leur nomination n'est point soumise à l'approbation de l'autorité fédérale. F. f. 1900 I 727; 1903 II 28. Cf. n° **2436**.

2421. Il est évident que le législateur a voulu interdire à toute personne ne possédant pas de patente non seulement d'expédier des émigrants, mais aussi d'en enrôler, d'en engager, en un mot, de se

livrer à une propagande quelconque en faveur de l'émigration. La surveillance de l'autorité fédérale ne doit pas seulement s'exercer sur la manière en laquelle l'expédition est faite, mais aussi sur les voies et moyens employés pour engager des émigrants et sur la destination où ils sont dirigés.

CF. dans F. f. 1891 II 64; 1895 II 101; 1896 II 706 (insertion dans les journaux, de même F. f. 1897 II 161); 1897 II 160 (individus dits Américains)[1].

2422. La LF. sur les opérations des agences d'émigration n'est pas applicable aux bureaux de placement, même à ne tenir compte que de celles de leurs affaires qui ont trait à des places procurées à l'étranger. L'on ne peut assimiler à des émigrants dans le sens de la LF. la clientèle de ces bureaux de placement. De plus, ces bureaux ne se chargent pas de transporter leurs clients aux endroits où ils leur ont procuré des places.

CF. en 1893, répondant à une requête réclamant la surveillance de l'Etat sur les bureaux de placement. Au surplus, le CF. s'en est référé au concordat de mai 1875, R. O. n. S. I 796, XIII 33; F. f. 1894 II 420: supra II p. 597.

2423. L'on doit entendre par billets de passage les billets ou les contrats passés avec des navires, qui donnent droit au transport maritime d'un port d'embarquement européen au port de débarquement d'outre-mer. La vente par profession de billets de ce genre aux émigrants [2]) est une opération d'émigration qui oblige celui qui s'y livre à prendre patente.

Quant au cautionnement à fournir, la LF. du 22 mars 1888 n'assimile pas aux agences d'émigration proprement dites les personnes

---

[1]) Cf. aussi nos **2417, 2424, 2425, 2429 - 2432.**

[2]) Lors de la revision de la LF. du 24 déc. 1880, la vente par profession de billets de passage a été soumise à la nouvelle loi, parce que, sous l'empire de l'ancienne législation, quelques maisons, et parmi elles des agences d'émigration, se permettaient de vendre des billets de passage à des émigrants que la loi défendait d'expédier; elles agissaient ainsi dans la pensée que les dispositions de la loi n'étaient pas applicables aux expéditions de ce genre, c'est-à-dire faites sans la conclusion d'un contrat formel. Mais le législateur n'a pas eu l'intention de ne permettre qu'aux personnes munies d'une patente de vendre des billets de passage et, par conséquent aussi, de faire les publications y relatives. En effet, ces opérations et publications présentent de l'intérêt pour le commerce et l'industrie, ainsi que pour les étrangers. CF. dans F. f. 1892 II 464; même déclaration dans F. f. 1898 I 874, 879; 1899 I 739 (l'art. 20 de la LF. n'a pas déclaré applicable dans son intégralité la loi aux vendeurs de billets de passage. Il en a bien plutôt restreint l'application); 1902 II 281.

faisant profession de vendre des billets de passage; elle ne les astreint à déposer que la moitié du cautionnement à fournir par ces dernières.

Dès lors se pose la question de savoir si les sous-agents tenant succursale pour les personnes qui font profession de vendre des billets de passage n'ont également à fournir que la moitié du cautionnement réclamé aux sous-agents d'émigration. A cet égard, le CF. a décidé, en 1888, ce qui suit :

1. Les bureaux-succursales intéressés sont, comme les sous-agents d'émigration, soumis au contrôle de l'autorité.

2. La question de savoir si un cautionnement doit être fourni pour ces bureaux et quelle doit en être l'importance sera résolue d'après le résultat d'une enquête sur ces maisons et le nombre des billets de passage vendus par elles pendant un laps de temps déterminé.

F. f. 1889 II 48. Cf. LF. du 22 mars 1888, art. 2, al. 1er; art. 4, al. 2; art. 20; règlement d'exécution, art. 4. V. encore F. f. 1899 II 738 (Thomas Cook et fils, à Genève, ont dû prendre une patente d'agence d'émigration); 1900 I 724.

2424. Lorsque des personnes qui ne figurent au contrôle officiel ni comme agents, ni comme sous-agents font des opérations d'émigration ou aident à en faire, ce n'est pas au CF. à intervenir contre elles. C'est aux organes de la police cantonale qu'il appartient de veiller à ce que ces personnes n'expédient pas d'émigrants et ne fassent pas paraître de publications relatives à l'émigration; c'est également aux tribunaux cantonaux à punir ces personnes en cas d'infraction à la loi.

CF. dans F. f. 1883 II 370.

2425. L'expression « relations d'affaires » qui figure à l'art. 5, al. 5, de la LF. ne doit pas être interprétée dans ce sens restrictif qu'elle ne comprendrait que la conclusion de contrats d'émigration; elle embrasse, au contraire, toute opération tendant à l'expédition d'un émigrant, et tout particulièrement les travaux du genre de ceux qui consistent à aller recevoir les émigrants à la gare, à expédier leurs bagages, les accompagner pendant le voyage, etc.

CF. dans F. f. 1893 II 866; cf. no **2421.**

2426. Il est hors de doute que, pour les expéditions dites en transit, c'est-à-dire l'achat de billets de chemins de fer pour des passagers qui ont conclu des contrats d'émigration avec des agences

étrangères ou qui se sont procuré d'une autre façon des billets de passage, les agences d'émigration sont aussi bien soumises aux dispositions légales que pour toutes les autres expéditions. En effet, les opérations des agences d'émigration ne consistent pas seulement à expédier les émigrants depuis le port d'embarquement jusqu'au port de débarquement, mais l'expédition depuis une localité quelconque du territoire suisse jusqu'au port d'embarquement est également opération d'émigration. CF. dans F. f. 1891 II 59; 1900 I 726; 1903 II 33.

2427. En 1892, une compagnie suisse de chemins de fer a demandé si l'on pourrait s'opposer à ce que des billets d'émigrants fussent délivrés sur la présentation d'un contrat d'émigration conclu avec un agent étranger. Le CF. a répondu affirmativement à cette demande. Motifs:

D'après l'art. 3, chiffre 3, de la LF. du 22 mars 1888, les agents étrangers, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de domicile régulier en Suisse, ne peuvent obtenir de patente, de sorte qu'ils ne sont pas autorisés à faire chez nous des opérations d'émigration. Il résulte de là que les compagnies de chemins de fer qui délivreraient des billets d'émigrants à des agents de cette catégorie se rendraient coupables de complicité dans des opérations d'émigration illicites. On objectera peut-être que la LF. n'est pas applicable, puisque le contrat a été conclu à l'étranger; mais il suffit de répondre à cet argument que la personne qui demande un billet d'émigrant à une compagnie de chemins de fer suisse en se basant sur un contrat d'émigration veut être expédiée d'un point du territoire suisse, et qu'un agent étranger ne peut pas procéder à une expédition de ce genre. D'ailleurs, il est à remarquer que, tant pour le voyage en chemin de fer que pour le transport par bateau à vapeur, la loi sur l'émigration ne connaît, comme seul et unique expéditeur, que l'agent qui a passé le contrat, et non les titulaires réels des différentes entreprises de transport. Comme la loi ne permet qu'aux agents d'entrer en relations d'affaires avec les émigrants, il ne saurait non plus être permis aux compagnies de chemins de fer de délivrer directement aux émigrants des billets d'émigrants. La question se présente autrement si des compagnies de chemin de fer délivrent des billets de société à des agents ou à des émigrants, car, dans ce cas, la qualité d'émigrant des divers membres de la société n'entre pas en ligne de compte. Mais précisément parce qu'il est nécessaire, pour obtenir des billets d'émigrants, de présenter les contrats d'émigration, la vente de billets de ce genre constitue un acte qui rentre dans les opérations d'émigration et que, par conséquent, les agents patentés ont seuls le droit d'accomplir.

F. f. 1893 II 860.

2428. Sont incorrects les prospectus publiés par des compagnies maritimes et indiquant certaines agences suisses comme agents de ces compagnies, cf. LF. art. 3, al. 5.

En faisant cette observation, dans son rapport de gestion pour 1895, le CF. a ajouté que la disposition de l'art. 3, al. 5 de la LF. n'avait pas grande valeur pratique, tous les agents étant, plus ou moins, dans la dépendance des compagnies de navigation, F. f. 1896 II 707; 1898 I 875; 1904 I 669.

2429. Les agences sont autorisées à publier dans les journaux des annonces au sujet de l'expédition des émigrants, mais à condition que ces annonces ne renferment rien de contraire aux dispositions de la LF., ainsi qu'aux instructions données pour son exécution par le CF. et le département fédéral compétent, et qu'elles ne soient pas de nature à induire en erreur les personnes qui veulent émigrer (art. 24 de la LF.).

Sont interdites; par exemple, des publications par lesquelles une agence annonce le retour en Amérique d'une personne venue en Suisse, et engage les amateurs à se joindre à elle, ou par lesquelles on promet aux émigrants de les faire accompagner par des guides expérimentés, soi-disant américains (cf. LF. art. 5, al. 5).

CF. dans F. f. 1891 II 63; 1893 II 867, 868. Cf. encore F. f. 1896 II 707; 1900 I 733; 1902 II 285. Cf. nos **2411, 2419, 2421.**

2430. Une agence d'émigration a expédié à diverses personnes autres que ses sous-agents une circulaire leur donnant connaissance des époques de départs et des prix des principales lignes transatlantiques, et leur demandant d'attirer sur l'agence l'attention des personnes de leur localité et des environs disposées à émigrer et de lui communiquer l'adresse de ces personnes. L'agence faisait entrevoir que ceux qui lui indiqueraient des émigrants recevraient pour leurs peines une indemnité fixe, dans la proportion du nombre des personnes avec lesquelles des contrats auraient été conclus. Ce procédé est contraire à l'art. 5, al. 4, de la LF. du 24 décembre 1880 (art. 5, al. 5, de la LF. du 22 mars 1888). CF. dans F. f. 1888 II 270.

2431. Il n'est pas interdit d'indiquer aux personnes désireuses d'émigrer les adresses d'agences d'émigration, et, le cas échéant, de les y accompagner. Mais il n'en est pas moins certain que quiconque accompagne fréquemment des amateurs et les personnes désireuses d'émigrer, en fait plus ou moins métier, et se fait payer pour cela, agit en violation de l'art. 19 de la LF. du 22 mars 1888. En parti-

culier, lorsque des renseignements de ce genre sont donnés, il n'est pas possible d'y voir quelque chose de fortuit ou une simple complaisance, dans le cas où les individus qui donnent les renseignements sont maîtres d'hôtels, portiers, commissionnaires, etc. On ne se trompera guère en admettant que, dans ces cas-là, il y a entente (verbale) entre les personnes qui donnent les renseignements et l'agence intéressée et que celle-ci se rend coupable d'une infraction à l'art. 5, dernier alinéa, de la loi précitée et de l'art. 20 du règlement d'exécution. Il est vrai que, le plus souvent, ce sera très difficile de prouver que la personne qui donne les renseignements a agi à l'instigation d'une agence. C'est aux autorités cantonales qu'il appartient de veiller à ce qu'aucun émissaire ne serve d'intermédiaire pour les affaires d'émigration.[1] CF. dans 1890 II 253. Cf. encore F. f. 1894 II 438.

2432. Etant donné le texte formel de l'art. 5, al. 4, de la LF. de 1880[2]), il est inadmissible que des tiers, c'est-à-dire des personnes inconnues de l'autorité, adressent aux agences des gens désirant émigrer, encaissent pour ces agences les sommes fixées dans les contrats, leur annoncent par écrit le voyage projeté d'émigrants, etc. Peu importe que ces personnes-là ne fonctionnent pas aussi lors de la signature des contrats d'émigration. Toutes ces opérations ne sont permises qu'aux sous-agents connus de l'autorité.

CF. dans F. f. 1885 II 745.

2433. I. Le cautionnement des agents d'émigration peut être fourni par des personnes autres que l'agent lui-même, à la condition toutefois qu'en pareil cas le dépôt soit effectué par des personnes ou établissements ayant leur domicile en Suisse[3]).

CF., le 4 sept. 1888, F. f. 1888 IV 64.

II. Lorsqu'une agence a pris fin, le cautionnement déposé par elle peut-il être transporté au nom d'une autre agence? En 1882, le

[1]) Cf. nos **2421, 2425**.

[2]) A cet article correspond l'art. 5, al. 5 de la LF. du 22 mars 1888.

[3]) Cf., en part., LF. du 22 mars 1888, art. 3, al. 5. Par conséquent, on n'admet plus, comme autrefois, des cautionnements fournis par des compagnies maritimes transatlantiques ou des banques étrangères. CF. dans F. f. 1889 II 348; v. aussi cependant F. f., 1904 I 669. Le véritable propriétaire du cautionnement peut le grever d'un droit de gage venant en second rang, en conformité de l'art. 217 CO., F. f. 1894 II 419. Si le propriétaire du cautionnement veut le retirer avant le délai d'un an après l'expiration de la patente de l'agent cautionné, il ne peut le faire que pour autant que cet agent fournisse une autre caution à sa place, F. f. 1902 II 282.

CF. s'est décidé pour l'affirmative, la nouvelle agence ayant déclaré continuer les affaires de la première et contracté l'obligation de satisfaire, à cet égard, à toutes les exigences équitables formulées à l'adresse de celle-ci. F. f. 1883 II 368.

III. D'après l'art. 4 de la LF. du 22 mars 1888, un cautionnement déposé par une agence d'émigration ne peut être rendu qu'une année après l'annulation de la patente. Encore faut-il qu'à cette époque aucune réclamation n'existe contre l'agence. Dans un cas particulier, une réclamation pour une somme de fr. 80. 50 a été présentée au cours du délai légal, pendant lequel on avait invité le public par la voie des journaux à faire valoir ses réclamations sur le cautionnement de l'agence. Mais comme le réclamant n'était ni une autorité, ni un émigrant, ni un ayant-droit de celui-ci, qu'aucune disposition de la loi ne pouvait être invoquée en faveur de sa réclamation, qu'en outre il ne produisait ni un jugement en sa faveur, ni une reconnaissance de sa réclamation par l'agence, sa requête a été écartée par le CF. et le cautionnement a été remboursé en plein au propriétaire. F. f. 1887 I 550.

2434. Suivant l'article 7 de la LF., les agences sont responsables de la gestion de leurs sous-agents, et ce non pas seulement jusqu'à concurrence d'une somme de 3000 francs, mais pour toute la somme déposée à l'administration fédérale des titres. Pour empêcher le nombre des sous-agents de grossir à l'excès, la LF. de 1888 a réglé le montant du cautionnement que doivent fournir les agences sur le nombre des sous-agents qu'elles occupent, sans charger les sous-agents d'aucune responsabilité. Il n'y a donc pas de cautionnement des sous-agents ou pour les sous-agents.

CF. dans F. f. 1896 II 703, cf. art. 4 et 7 de la LF.

2435. On ne peut pas contester l'existence d'une infraction à la LF. sur les opérations des agences d'émigration par la raison que le contrat d'émigration n'était pas encore rédigé par écrit et signé. En effet, le transport d'un émigrant peut fort bien avoir lieu sans que le contrat d'émigration écrit soit encore mis au net. En recevant les arrhes, ou le prix convenu, l'agence a, en somme, conclu l'affaire, et à ce moment déjà elle doit s'assurer que l'amateur ne rentre pas dans une des catégories de personnes dont la LF., art. 11, interdit le transport. CF. dans F. f. 1894 II 425; 1895 II 98, 104, 105; 1898 I 879.

2436. Les émigrants qui ne se servent pas de l'intermédiaire d'agences domiciliées en Suisse n'ont aucun droit à la protection que leur offre la LF du 24 décembre 1880, concernant les opérations des agences d'émigration.

F. f. 1888 II 273. Cette opinion a été confirmée par le CF. sous l'empire de la LF. du 22 mars 1888, F. f. 1889 II 361; 1894 II 418; 1903 II 34, puis encore nº **2420**.

2437. Les agences d'émigration suisses doivent aussi observer les dispositions de la LF. du 24 décembre 1880, lorsqu'elles expédient des étrangers non domiciliés en Suisse.

CF. dans F. f. 1887 IV 413. Le CF. a confirmé cette décision en 1895, en signalant la teneur que le législateur a donnée à l'art. 7 de la LF. du 22 mars 1888, pour ne plus laisser subsister aucun doute sur le bien fondé de cette opinion, F. f. 1896 II 705; 1903 II 35; cf. nº **2456**.

2438. L'art. 11, chiffre 5, de la LF. du 22 mars 1888 sur les opérations des agences d'émigration interdit à celles-ci d'expédier des personnes qui ne sont pas munies de papiers constatant leur origine et leur nationalité; il ne fait, sous ce rapport, aucune différence entre Suisses et étrangers.

Un certificat de réserviste du dépôt ne peut donc, pas plus qu'un livret de service militaire, être considéré comme papier de légitimation dans le sens de la loi.

CF. dans F. f. 1890 II 248; cf. nᵒˢ **2442, 2456.**

2439. En 1883, une agence d'émigration a allégué qu'elle ne connaissait pas de disposition légale obligeant les agences d'émigration à demander des pièces de légitimation aux étrangers.

Le CF. n'a pas admis cette excuse. Motifs :

1. Aux termes de l'art. 10, chiffre 5, de la LF. du 24 décembre 1880, [1]) il est interdit aux agents d'expédier les personnes qui ne sont pas munies de papiers constatant leur origine et leur nationalité, ainsi que les citoyens suisses tenus au service militaire qui ne prouvent pas qu'ils ont restitué à l'Etat leurs effets militaires. [2])

---

[1]) Cet article est identique à l'art. 11, chiffres 5 et 6, de la LF. du 22 mars 1888.

[2]) Cependant les étrangers n'ont pas à fournir à l'agence d'émigration de justification quelconque concernant leur situation vis-à-vis de l'autorité de leur Etat d'origine, cf. F. f. 1900 I 726.

2. En fixant les catégories de personnes dont l'expédition devait être interdite aux agents, le législateur — cela ne saurait faire l'objet d'aucun doute, — n'a pas voulu faire de différence entre Suisses et étrangers; sans cela il aurait rédigé ce texte de manière à donner clairement à entendre qu'il ne s'agissait que des Suisses, et il n'aurait pas employé le terme général : « les personnes », sans complément restrictif, lequel terme ne peut être interprété comme s'appliquant exclusivement aux ressortissants suisses. F. f. 1884 II 266.

2440. Dans une circulaire répandue en Allemagne, en 1887, une agence d'émigration avait fait remarquer qu'elle expédiait aussi les étrangers, lors même qu'ils ne seraient pas munis de papiers de légitimation.

Le CF. a constaté qu'une pareille publication était illégale. Il est interdit aux agences d'émigration d'expédier des étrangers non domiciliés en Suisse et dépourvus de papiers de légitimation.

Cf. les motifs détaillés à l'appui de cette décision du CF., F. f. 1888 II 274; Première Edition IV, n° 1530 a.

2441. Une agence avait expédié, en 1886, un émigrant qui ne possédait aucun papier constatant son origine et sa nationalité et qui avait abandonné sa famille, laquelle était tombée à la charge de l'assistance publique. Pour s'excuser, elle a soutenu qu'en interdisant aux agences l'expédition de personnes qui ne sont pas en possession de papiers de légitimation le législateur n'avait eu qu'un seul but : empêcher l'expédition de personnes qui sont en conflit avec la loi pénale ou qui veulent se soustraire par la fuite au paiement de leurs dettes, et que l'émigrant en cause n'appartenait pas à cette catégorie de personnes.

Le CF. a néanmoins condamné l'agence à une amende de fr. 80. Motifs :

Les raisons qui engagent une personne à émigrer et les motifs qui ont déterminé le législateur à édicter la prescription de l'art. 10, chiffre 5, de la LF. du 24 décembre 1880[1]) ne peuvent en aucun cas délier une agence du devoir de s'assurer si un émigrant est muni des papiers prescrits par la loi. L'excuse donnée à cet égard par l'agence est sophistique et inadmissible. F. f. 1887 I 552.

---

[1]) A cet article correspond l'art. 11, chiffre 5 de la LF. du 22 mars 1888.

2442. Il est arrivé plus d'une fois, en 1882, que des agences d'émigration ont cru pouvoir envisager le livret de service militaire comme un certificat suffisant d'origine et de nationalité. Elles se fondaient, à l'appui, sur le fait que ce livret est fréquemment considéré par des autorités civiles et militaires, en Suisse et à l'étranger, comme papier personnel de légitimation dans le sens du message du CF., concernant la LF. du 24 décembre 1880.

Le projet du CF. n'exigeait, d'une manière générale, que « des papiers de légitimation ». L'AF. a complété cette disposition en indiquant d'une manière plus exacte de quelle nature devaient être ces papiers et, dans le même but, elle a ajouté qu'il était interdit aux agents d'expédier des personnes dépourvues de papiers constatant leur origine et leur nationalité. C'est pourquoi le CF. a déclaré qu'on ne pouvait pas valablement invoquer le message précité, et il a ajouté ce qui suit :

La preuve de l'origine et de la nationalité ne peut être fournie que par un acte d'origine ou un autre papier de légitimation analogue (tel que le prescrit l'art. 45 de la Const. F., en matière d'établissement). [1]) La forme des actes d'origine est encore régie actuellement par le concordat du 28 janvier 1854 (R. O. IV 343) [2]). Une autre pièce ne peut être considérée comme papier de légitimation analogue que lorsque, tout en étant conçue sous une autre forme que ce dernier, elle indique néanmoins d'une manière positive l'origine et la nationalité du titulaire et de sa famille et qu'elle a été délivrée spécialement dans ce but.

Or, le livret de service ne peut pas être envisagé comme une pièce analogue au certificat d'origine, attendu qu'il n'a pas été délivré dans le but de fournir des renseignements sur l'origine et l'indigénat de la personne qui en est titulaire. Les passeports, livrets de voyage et extraits du registre d'état civil ne peuvent pas non plus être envisagés comme certificats d'origine et de nationalité. Lors même que le lieu d'origine du détenteur est indiqué dans ces pièces, elles ne sont aucunement de nature à attester son droit d'origine, car souvent elles sont délivrées par d'autres autorités que celles du lieu d'origine et n'ont d'autre but que de lui faciliter son voyage.

F. f. 1883 II 369; 1879 III 851; 1895 II 100; 1900 I 726 (émigration d'une femme mariée avec son amant, à l'aide de faux papiers de légitimation).

---

[1]) Cf. supra II p. 434, § VIII.

[2]) Cf. supra II n° **357**.

2443. Tout acte justifiant de la nationalité d'un étranger suffit pour permettre à une agence d'effectuer le transport de cet individu. Mais des certificats attestant l'accomplissement d'un apprentissage n'ont pas pour but de certifier la nationalité de leur porteur. Ils n'ont qu'un caractère purement privé et ne sauraient donc suffire.
CF. dans F. f. 1896 II 706. Cf. Première Edition IV, note au pied du nº 1532 (le passeport délivré à un Italien pour l'intérieur du pays suffit comme pièce de légitimation).

2444. Dans le cas où l'acte d'origine d'un père de famille ne peut pas lui être rendu parce que sa famille reste au pays, une copie légalisée de cet acte peut tenir lieu de l'original, si toutefois une copie de ce genre ne peut servir pour la famille restant en Suisse ou s'il n'est pas possible qu'un nouvel acte d'origine soit délivré à l'émigrant. CF. dans F. f. 1889 II 362.

2445. I. Une agence a passé un contrat d'émigration sur la seule production d'une attestation constatant que l'acte d'origine de la famille de l'émigrant était déposé à la chancellerie communale. Le CF. a déclaré que ce certificat ne pouvait pas être admis comme pièce de légitimation suffisante dans le sens de la LF.
CF. dans F. f. 1885 II 745. Même décision dans F. f. 1889 II 361.

II. Les papiers constatant l'origine et la nationalité des émigrants doivent être présentés déjà lors de la conclusion du contrat et non pas seulement au moment du départ.
CF. dans F. f. 1888 II 277; 1894 II 427.

2446. Il est inadmissible que, parce qu'un émigrant suisse astreint au service militaire possède des papiers constatant son origine et sa nationalité, une agence en conclue sans autre formalité qu'il a restitué ses effets militaires. En effet, les autorités communales ou de district n'ont nullement l'obligation de refuser ces papiers aux citoyens suisses astreints au service militaire et qui n'ont pas restitué leurs effets. En admettant même que tel soit le cas, l'agence ne doit pas néanmoins se considérer comme dispensée de se faire exhiber, par le citoyen qui veut émigrer, une pièce constatant qu'il a restitué ses effets militaires. La LF. du 22 mars 1888 le prescrit formellement et, si la restitution a réellement eu lieu, il est probable que rien ne s'opposerait dans aucun canton à ce que l'autorité compétente délivrât à qui de droit une déclaration constatant le fait. CF. dans F. f. 1890 II 251.

2447. La LF. n'interdit pas le transport d'un Suisse astreint au service militaire qui ne justifie pas avoir régulièrement obtenu congé de l'autorité militaire. CF. dans F. f. 1894 II 427.

2448. La seule affirmation personnelle de l'émigrant, qui déclare qu'il a rendu ses effets militaires, ne peut pas remplacer la pièce officielle attestant cette restitution, attestation qui doit être inscrite au livret de service.

CF. dans F. f. 1884 II 267; 1894 II 427 (la présentation d'une lettre de voiture conc. l'expédition des effets militaires ne saurait suffire); 1899 I 741; 1900 I 728; 1902 II 286–287 (les intendants cantonaux des dépôts sont seuls autorisés à délivrer l'attestation requise).

2449. Aux termes de l'art. 15, chiffre 6 de la LF., l'agent d'émigration est obligé d'assurer contre les accidents tout émigrant chef de famille ou, à son défaut, celui qui le représente, pendant la durée de son voyage jusqu'au lieu de destination désigné dans le contrat, et pour la somme de 500 francs. Cette prescription s'applique aussi bien aux émigrants suisses qu'aux émigrants étrangers, et il n'est pas permis qu'on en fasse abstraction sous le prétexte qu'il s'agit d'émigrants étrangers à la Suisse.

CF. dans F. f. 1894 II 421. Cf. aussi F. f. 1894 II 433, 434; 1895 II 93, 108; 1896 II 700 (la prime de l'assurance-accidents, dans le sens de l'art. 15, chiffre 6, est fixée à fr. 3, l'indemnité assurée à fr. 500, 250 ou 100, selon les circonstances. L'assurance des bagages est régie par l'art. 15, chiffre 6), 701 (est illicite un revers par lequel l'émigrant renonce à l'assurance que lui garantit l'art. 15, chiffres 5 et 6 de la loi); 1898 II 882–883 (est passible d'une amende l'agent qui a négligé d'assurer le bagage d'un émigrant); 1902 II 286.

2450. La prescription statuée à l'art. 11, chiffre 7 de la LF. est-elle aussi applicable à l'expédition d'étrangers? D'après le texte de la loi, qui ne fait qu'à l'art. 11, chiffre 6 une distinction entre les citoyens suisses et les étrangers, il pourrait, à vrai dire, paraître hors de doute que, lors de l'expédition d'étrangers, les agences doivent aussi s'assurer s'ils laissent au pays des enfants en bas âge et, en cas d'affirmative, si l'autorité compétente en matière d'assistance publique consent à ce que les parents émigrent. Mais telle n'a pas été l'intention du législateur, car celui-ci ne peut évidemment avoir admis la prescription indiquée que dans l'intérêt des communes suisses. Cette disposition ne saurait d'ailleurs être mise que très difficilement à exécution, lorsqu'il s'agit d'étrangers qui, au moment de la conclusion du contrat, n'avaient pas leur domicile en Suisse.

CF. dans F. f. 1891 II 60.

2451. Une agence peut expédier un mineur qui émigre avec le consentement de ceux qui exercent sur sa personne l'autorité paternelle ou tutélaire; mais elle doit, dans ce cas, se faire produire l'attestation écrite et légalisée du consentement de ces personnes; sinon, elle se rend coupable d'une infraction à la loi (art. 11, chiffre 2).

CF. dans F. f. 1891 II 63; 1897 II 160 (émigration de jeunes filles mineures se rendant dans des cloîtres d'outre-mer, du consentement de leurs parents).

2452. En 1892, une agence a expédié un mineur sans avoir le consentement du père. Elle avait, il est vrai, demandé au père s'il donnait son assentiment, mais, n'ayant jamais reçu aucune réponse, elle en avait conclu que ce consentement était tacitement donné. On aurait dû attendre du père que, s'il avait à cœur d'empêcher le départ de son fils, il ferait savoir à l'agence qu'il n'autorisait pas son expédition en Amérique. Mais, vu le texte précis de la loi, qui exige un consentement écrit et dûment légalisé, le CF. n'a pas pu tenir compte du silence du père et, par conséquent, il a infligé une amende à l'agence en cause. F. f. 1893 II 864.

2453. En 1900, le CF. a frappé d'une amende une agence suisse qui avait expédié en Amérique un ressortissant badois ayant 20 ans, mais non pas 21 ans révolus, sans s'être fait présenter, comme l'exige l'article 11, chiffre 2, de la LF. du 22 mars 1888, le consentement écrit dûment légalisé de la personne exerçant l'autorité paternelle ou tutélaire sur ce jeune homme. Le CF. a admis que la question était régie par la disposition générale de l'article 10, 2e alinéa, de la LF. sur la capacité civile, du 22 juin 1881, et non par l'exception qu'établit l'al. 3 du même article. Au surplus, la prescription statuée par l'art. 11, al. 2 de la LF. de 1888 est une prescription de droit public et non une disposition ayant trait à des rapports de droit privé.

F. f. 1901 I 566.

2454. En 1897, le CF. a infligé une amende à une agence qui avait expédié à New-York une fille enceinte, laquelle, pour ce motif, fut empêchée de débarquer et renvoyée au Hâvre sur le navire qui l'avait amenée[1]).

---

[1]) Cf. encore le renvoi et retour de personnes malades, infirmes, ou atteints d'aliénation mentale, F. f. 1903 II 31, 32; 1904 I 670; infra p. 584, 585.

Motifs :

1. L'article 11, chiffre 4, de la loi fédérale du 22 mars 1888 interdit aux agents d'expédier des personnes que les lois du pays de destination défendent de recevoir comme immigrants.

2. Les lois des Etats-Unis d'Amérique concernant l'émigration, du 3 mars 1891 et du 3 mars 1893, interdisent l'immigration des personnes à qui d'autres ont payé leur passage et de celles dont il y a lieu de craindre qu'elles ne tombent à la charge de la bienfaisance publique. Dans cette dernière catégorie rentrent, notamment, les femmes célibataires enceintes.

3. Ces lois ont été traduites dans les trois langues nationales et publiées dans la *Feuille fédérale*[1]). Des exemplaires de cette traduction ont été remis aux agences, qui furent invitées en même temps à signaler ces dispositions légales à l'attention des personnes entrant en pourparlers avec elles dans le but de conclure un contrat d'émigration. En outre, le Département fédéral a fait parvenir aux agences un extrait de la loi de 1891, également traduit dans les trois langues, avec ordre d'en afficher un exemplaire à une place bien en vue dans les bureaux des agences et sous-agences. Enfin, les rapports de gestion du CF. mentionnent quantité de cas de femmes célibataires enceintes qui n'ont pas été reçues aux Etats-Unis.[2]) Les autorités n'ont donc rien négligé pour empêcher les agences d'expédier des personnes de cette catégorie.

4. L'agence présente une excuse tout à fait inadmissible, en prétendant que l'émigrante renvoyée de New-York pour grossesse illégitime n'avait pas informé le sous-agent de son état et que celui-ci ne s'en était pas aperçu. Il va de soi que l'émigrante n'a pas fait ni n'avait à faire une pareille déclaration; rien de moins juste, par conséquent, que de lui reprocher d'avoir trompé l'agent. On n'exige pas non plus des agences qu'elles constatent l'état dont il est ici question; leur devoir est de faire remarquer aux personnes qui veulent conclure avec elles un contrat d'émigration l'extrait susmentionné et le danger auquel elles s'exposent si elles rentrent dans l'une des catégories de personnes à qui les lois sur l'émigration interdisent l'accès des Etats-Unis.

---

[1]) Cf. F. f. 1891 IV 281; 1893 II 901; 1900 I 733; 1902 II 288; puis encore F. f. 1898 I 885—887; 1899 I 744; 1900 I 729; 1902 II 280, 288; 1904 I 676.

[2]) Cf. p. ex. F. f. 1897 II 163; 1899 I 745; 1900 I 729.

La réponse de l'agent montre clairement qu'il a négligé cette formalité; autrement, il n'alléguerait pas pour excuse que l'état de l'émigrante avait échappé à son attention.

F. f. 1898 I 877. Le même cas s'est reproduit en 1903, F. f. 1904 I 671.

Voici quelques renseignements sur la manière dont se fait le renvoi des émigrants auxquels on interdit de débarquer aux Etats Unis de l'Amérique du Nord. Les lois américaines sur l'immigration disposent que l'émigrant renvoyé s'en retourne à bord du navire par lequel il est venu. Arrivé dans un port européen, la compagnie de navigation l'expédie dans sa patrie aux frais de l'agence. Ces renvois ne causent pas généralement le moindre préjudice à cette dernière, qui n'y perd même pas sa commission et se rembourse des frais de retour en les déduisant de la somme à elle versée au départ (contre une lettre de change ou un billet pour l'intérieur du pays d'outre-mer). Le seul lésé est l'émigrant, qui, le plus souvent, n'en peut rien de son renvoi. Il est à croire que les agents, précisément parce qu'il n'en résulte pour eux aucune perte, négligent fréquemment de rendre les émigrants attentifs aux dispositions des lois américaines sur l'immigration, bien que, par la publication de ces lois et par des instructions détaillées aux agences, le Département se soit efforcé de les mettre en garde contre l'expédition de gens qui courent risque de n'être pas reçus aux Etats-Unis. CF. dans F. f. 1900 I 730.

2455. En 1901, un Zurichois, qui avait abandonné en Suisse sa femme et ses enfants et était arrivé à New-York en compagnie d'une autre femme voyageant sous un faux nom, fut réexpédié en Europe par l'autorité d'immigration américaine. L'enquête faite sur le cas démontra que l'expédition avait eu lieu en violation de l'article 11 chiffre 7, de la loi sur l'émigration, lequel interdit aux agents d'expédier des parents qui, sans être d'accord avec l'autorité compétente en matière d'assistance publique, se proposent de laisser en Suisse leurs enfants en bas-âge. L'agence prétendait que la personne accompagnant l'émigrant lui avait été présentée comme la femme qu'il venait d'épouser, et qu'ainsi elle avait cru le couple sans enfants; mais, d'après l'acte d'origine de l'homme, sa vraie femme était née en 1870, l'autre en 1848, de sorte que celle-ci avait 22 ans de plus et qu'il n'y avait donc pas d'erreur possible. En outre, les agences avaient déjà précédemment reçu l'ordre de n'expédier les personnes munies d'acte d'origine pour gens mariés qu'après avoir exigé d'elles une déclaration officielle attestant qu'elles ne laissaient pas en Suisse d'enfants en bas-âge ou que l'autorité préposée à l'assistance consentait à leur départ. C'est pourquoi le CF. a infligé une amende à l'agence pour contravention aux prescriptions légales en vigueur.

F. f. 1902 II 284.

2456. En 1895, la légation d'Italie à Berne a porté plainte au CF. contre une agence suisse d'émigration et elle a transmis la correspondance, saisie par la police italienne, que cette agence avait eue avec un agent italien. Le CF. a condamné l'agence à une amende, l'enquête ordonnée ayant établi ce qui suit :

1. L'agence avait conseillé à son correspondant italien de conclure un contrat de voyage avec un émigrant sur la base de faux papiers. A vrai dire, elle allégua que cet émigrant avait été expédié sur la présentation de papiers authentiques et que le faux passeport n'avait eu d'autre but que de permettre au porteur, âgé de 67 ans, d'émigrer dans la République argentine, dont les lois interdisent l'immigration des personnes de plus de 60 ans [1]). Mais, dans la lettre au correspondant italien, il n'est question que de faux papiers et nullement de papiers véritables ; puis, l'article 11 de la LF. interdit d'expédier non seulement les personnes qui ne sont pas munies de papiers constatant leur origine et leur nationalité (chiffre 5), mais celles encore que les lois du pays de destination défendent de recevoir comme immigrants (chiffre 4). Dans ses instructions générales à ses sous-agents et à ses correspondants, l'agence faisait remarquer, il est vrai, que les passagers devaient être munis de papiers authentiques. Mais, dans l'espèce, elle recommandait précisément à son correspondant italien de déroger à cette instruction et de munir l'émigrant d'un faux passeport.

2. En outre, l'agence avouait dans cette correspondance qu'elle-même expédiait des émigrants sans papiers constatant leur origine et leur nationalité. Pour se justifier, elle déclara n'en avoir néanmoins jamais expédié dans de pareilles conditions, ajoutant que ce fait était prouvé par son contrôle et par ses lettres réclamant la production de papiers de légitimation. Mais cette affirmation est sans valeur en présence du fait incontestable que, dans bien des lettrs, l'agence ne parle qu'avec dédain de l'obligation de produire ces papiers.

3. Dans ses instructions à ses représentants, l'agence faisait remarquer qu'en fait de papiers de légitimation dont l'émigrant devait être porteur un permis de chasse, un certificat de bonne conduite, un congé illimité, etc., étaient suffisants. Par là, elle se mettait en contradiction avec les termes mêmes de l'article 11, chiffre 5, de la loi du 22 mars 1888, qui exige des papiers constatant l'origine et la nationalité de l'émigrant, et avec les explications données à maintes reprises aux agents sur ce qu'il faut entendre par papier constatant l'origine et la nationalité du titulaire. Est considéré comme tel pour les Suisses

---

[1]) Cf. supra p. 582, note 1.

un acte d'origine ou toute autre pièce équivalente et pour les étrangers tout document indiquant clairement et précisément l'origine et la nationalité du porteur, ce que ne fait point un permis de chasse ni d'autres papiers de même genre.

4. La manière absolument condamnable dont l'agence exerçait sa profession est révélée par la lettre où elle engage son correspondant italien à exiger des prix supérieurs à ceux du tarif et à garder le surplus pour lui-même. L'agence fit observer que dans les contrats ne figurait que ce qu'elle recevait elle-même et non la commission du correspondant, oubliant qu'un tel procédé, indépendamment de ce qu'il a de déloyal, viole grossièrement la prescription de l'article 15, chiffre 1, suivant laquelle le prix de l'expédition doit être fixé au contrat et ne peut être augmenté en aucun cas ni d'aucune manière, et celle de l'article 17, chiffre 4, portant que tout ce que l'émigrant a payé à l'agence pour être expédié jusqu'au lieu de destination doit être noté au contrat. En objectant que l'émigrant pouvait s'attaquer au correspondant, qui avait exigé de lui une somme trop élevée, l'agent ne songeait pas que l'article 7 déclare les agents personnellement responsables, vis-à-vis des autorités et vis-à-vis des émigrants, de leur propre gestion et de celle de leurs sous-agents, ainsi que de leurs représentants à l'étranger. L'agence, il est vrai, ne croyait pas avoir à répondre de cette sorte de correspondants, dont d'autres agences se servent également et qu'on ne doit pas considérer comme des sous-agents, mais cette manière de voir est parfaitement insoutenable. Ce qui importe, en effet, ce n'est point le nom de clients ou d'agents que les agences donnent à ces correspondants, mais uniquement la nature des opérations qu'elles font avec eux. Ces correspondants sont mandataires des agences, qui leur envoient, comme aux sous-agents, leurs listes de prix et de départ et leur donnent des instructions sur les conventions à conclure avec les émigrants. Les correspondants adressent des émigrants aux agences, et celles-ci, étant leurs mandants, sont responsables des affaires qu'ils font avec les émigrants. S'il en était autrement, le CF. devrait interdire aux agences d'expédier les émigrants qui leur sont adressés par leurs correspondants ou clients étrangers. F. f. 1898 I 880.

2457. On a constaté que certaines agences d'émigration remettaient aux émigrants pour la République Argentine, contre leur argent comptant, non pas des traites sur des banques argentines, mais des effets sur Paris ou Londres, qui n'étaient pas négociables à Buenos-Aires. C'est là un abus scandaleux et contraire au texte et à l'esprit de l'art. 14 de la LF. du 22 mars 1888.

CF. dans F. f. 1890 II 242.

2458. I.[1]) La LF. du 24 décembre 1880 (en particulier l'art. 22, al. 2, identique à l'art. 26, al. 2, de la LF. du 22 mars 1888) n'a pour but que de protéger les agents d'émigration contre les impositions dont la législation cantonale pourrait frapper leur commerce, soit les contrats conclus par eux, — et nullement de leur faire une position privilégiée vis-à-vis du reste de la population commerçante établie en Suisse.[2])

C'est pourquoi le CF. a écarté comme mal fondé le recours d'une agence à laquelle la commune de Locarno (Tessin) avait imposé une taxe industrielle et commerciale de fr. 16. 50. La loi tessinoise du 1er décembre 1875 (legge sulle tasse di industria e commercio) prescrit l'imposition générale de tout revenu provenant de l'exploitation d'un commerce et d'une industrie. A teneur de l'art. 2 de la loi, toutes les personnes, sociétés, entreprises et associations exerçant dans le canton un commerce ou une industrie quelconque sont soumises à cette imposition. Dans le règlement d'exécution pour la loi précitée, du 16 décembre 1875, les « agenzie d'affari » sont mentionnées spécialement à l'art. 2 lettre *b*, comme soumises à la taxe, et, d'après l'art. 5 du même règlement, la taxe industrielle et commerciale doit s'élever à un huitième de l'impôt sur la fortune et sur le revenu, et être calculée chaque année. Il s'agit ici, par conséquent, d'un impôt général sur le revenu, appliqué également à tous les habitants du canton qui exercent un commerce ou une industrie, et formant une partie déterminée des revenus généraux de l'Etat, et non pas d'un droit exigé seulement des agents d'émigration comme tels. F. f. 1884 II 267.

2459. II. Le 11 avril 1882, Fr. Kunz, à Berne, sous-agent de l'agence d'émigration A. Zwilchenbart, à Bâle, a été frappé d'une amende par le tribunal de police de Berne pour n'avoir pas apposé de timbre sur un contrat d'émigration. Par arrêt du 13 mai 1882, la chambre de police de la Cour d'appel bernoise a rejeté l'appel de Kunz contre ce jugement. Le condamné recourut alors, pour violation du principe de l'égalité de tous devant la loi, au TF., qui écarta son recours comme mal fondé (arrêt du 27 octobre 1882).[3]) Le CF. en fit autant, le 31 août 1883, du recours que lui adressa Kunz. Motifs :

---

[1]) Cf. supra II p. 739 § V; puis encore nos 2382 et suiv.

[2]) Cf. aussi les arr. du TF., recours Zwilchenbart & Cie, du 26 févr. et du 14 nov. 1897, Arr. TF. 1897 XXIII, no 2, 187.

[3]) Cf. Arr. TF. 1882 VIII, no 88.

L'institution du timbre bernois peut être considérée comme un impôt indirect, applicable à tous documents ou contrats établis dans le canton de Berne ou devant être produits devant les autorités bernoises, et non pas seulement aux contrats d'émigration; par conséquent, elle fait partie du régime général des impôts, qui rentre dans la souveraineté cantonale, en vertu de la Const. F.

La LF. du 24 décembre 1880, concernant les opérations des agences d'émigration, en particulier l'art. 22 de cette loi[1]) n'a pour but que de protéger les agents, ainsi que les émigrants, contre des taxes spéciales que les législations cantonales seraient tentées de leur imposer, mais non de créer un privilège en leur faveur au détriment d'autres personnes établies et faisant aussi des contrats.

D'après l'art. 12 de la loi précitée, les agents n'ont pas le droit de se faire rembourser par l'émigrant avec lequel ils passent un contrat les frais de cette nature, mais, par contre, ils ne sont soumis à aucune restriction légale quant à l'établissement du prix de transport. F. f. 1883 IV 761.

---

[1]) Cf. aujourd'hui LF. du 22 mars 1888, art. 26, al. 2.

Titre XI.

L'instruction publique et l'école primaire, en particulier[1].

Const. F. 1874, art. 27, adjonction votée le 19 déc. 1902, art. 27bis, R. O. n. S. I 8, XIX 329, supra II p. 167, 168, chiffre XII[2]).

I. Exécution par voie législative des prescriptions de la Constitution fédérale.

Mess. du CF. du 3 juin 1880, conc. l'exécution de l'art. 27 de la Const. F., F. f. 1880 III 199; rapp. du Dép. féd. de l'Intérieur (Droz) au CF., intitulé: L'art. 27 de la Const. F. et l'instruction primaire en Suisse, Berne 1878. Rapp. d'une fraction de la majorité de la comm. du CN., du 15 juin 1881 (Deucher), F. f. 1881 III 399; rapp. de la minorité de cette comm., du 15 juin 1881 (Segesser), F. f. 1881 III 579; rapp. de la majorité de la comm. du CE., du 13 juin 1882 (Birmann), F. f. 1882 III 394; rapp. de la minorité de la même comm., du 13 juin 1882 (Fischer), F. f. 1882 III 281; arrêté des Chambres féd. conc. l'exécution de l'art. 27 de la Const. F., du 14 juin 1882, F. f. 1882 III 118, cf. supra II p. 248, chiffre 10. Cf. aussi F. f. 1877 II 258, 768; 1879 II 68, 730; 1883 II 387, 396; 1884 II 889[3]); cf. enfin F. f. 1874 I 1124; 1875 II 226, III 64.

2460. I. Dans sa séance du 15 juin 1875, le CN. a pris en considération une motion Desor et consorts, visant l'exécution de l'art. 27 de la Const. F. et ainsi conçue:

> Le CF. est invité à présenter à l'AF. un rapport et des propositions sur les mesures à prendre pour exécuter l'art. 27 de la Const. F., spécialement en ce qui concerne l'école primaire.
>
> F. f. 1874 III 1043; 1876 III 79.

Le CF. a chargé tout d'abord le Département fédéral de l'Intérieur de préparer la solution de la tâche imposée à la Confédération par l'art. 27 de la Const. F. En 1878, le Département fédéral, dont le chef était alors M. Droz, conseiller fédéral, a publié le résultat de

---

[1]) Cf. supra I p. 33, § V, puis encore nos **55, 57, 59, 60, 61, 64, 70, 75, 87**; II nos **520, 539, 669, 739, 822** et suiv.; III nos **1005** et suiv.; **1094, 1096**.

[2]) Cf. aussi, pour l'entrée en vigueur des prescriptions de la Const. F., l'art. 4 des dispositions transitoires de la Const. F. et, sur cette question, la Première Edition IV, nos **1578, 1579**.

[3]) Cf. supra I no **185**.

son étude dans un mémoire intitulé: « L'art. 27 de la Const. F. et l'instruction primaire en Suisse, rapport au CF. suisse. » Ce rapport aboutit aux conclusions que voici :

1. L'art. 27 de la Const. F. ne prescrit pas une LF., mais il ne s'oppose pas non plus à l'élaboration d'une LF.

2. Une loi uniforme détaillée présente des difficultés exceptionnelles. En tout cas, elle doit laisser aux cantons toute la liberté d'action compatible avec les principes renfermés dans l'art. 27.

Trop minutieuse, elle manquerait son but en soumettant à un régime intolérable les autorités scolaires et les populations.

3. Le moment actuel, où tant de préoccupations politiques et financières pèsent sur la Confédération[1]), ne paraît pas propice pour tenter un essai de législation fédérale sur l'instruction primaire. Néanmoins, le développement de l'école populaire doit être de plus en plus l'objet de la sollicitude des autorités fédérales.

4. A cet effet, et en tout état de cause, il convient :

a. de mieux organiser le Département fédéral de l'Intérieur pour l'exercice d'une surveillance efficace, sans être tracassière, de l'exécution de l'art. 27 ;

b. de continuer les examens de recrues, en perfectionnant le système, afin que les résultats soient le plus possible l'expression de la réalité ;

c. de publier un rapport général annuel sur l'état de l'instruction publique en Suisse;

d. de stimuler les cantons, par divers moyens, dans l'accomplissement de leur tâche, et de prendre des mesures appropriées contre ceux qui la négligeraient;

e. d'établir un programme minimum, qui, bien entendu, devrait être uniquement envisagé comme la limite extrême qu'auraient au moins à atteindre les élèves placés dans les circonstances extérieures les plus défavorables pour leur développement intellectuel;

f. de favoriser la formation d'instituteurs et d'institutrices capables, soit en créant, lorsque l'état des finances fédérales le permettra, une ou plusieurs écoles normales fédérales, soit en s'entendant avec la direction d'écoles normales existantes (art. 27, al. 1er, de la Const. F.) ;

g. d'examiner s'il ne conviendrait pas, en tout cas, que les instituteurs soient formés sur la base d'un programme sanctionné par l'autorité fédérale et obtiennent des brevets de capacité valables pour toute la Confédération suisse (art. 33 de la Const. F.[2])

---

[1]) Cf. supra III p. 661, chap. 2.
[2]) Cf. aussi supra II n° 824.

Avec l'assentiment du CF., ce rapport a été soumis aux cantons, le 27 mai 1878, et, dans le cours des années 1878 à 1880, ceux-ci ont communiqué au CF. le résultat de leur examen (cf. F. f. 1880 III 202 ss.). Là-dessus, le CF. a soumis à l'AF., par message du 3 juin 1880, un projet d'arr. féd. concernant l'exécution de l'art. 27 de la Const. F. Sur la base de ce projet, l'AF. a voté, le 14 juin 1882, l'arrêté que voici :

1. Le CF. est chargé de faire procéder immédiatement par le Département de l'Intérieur, au sujet de la situation des écoles dans les cantons, aux enquêtes et études qui sont nécessaires pour assurer l'exécution complète de l'art. 27 de la Const. F. et permettre de légiférer sur la matière.

2. Pour mettre le département en état de satisfaire à cette tâche, il lui est donné un secrétaire particulier (secrétaire de l'instruction publique) [1]) avec un traitement annuel pouvant atteindre 6000 francs. Ses attributions seront fixées par un règlement spécial qu'édictera le CF. [2]) F. f. 1882 III 118.

Cet arrêté de l'AF. a été rejeté par le peuple, dans la votation populaire du 26 novembre 1882. [3])

Au sein des commissions du CE. et du CN., l'on avait contesté à la Confédération le droit d'édicter une loi pour l'exécution de l'art. 27 de la Const. F. L'on disait qu'en ce qui concerne cet article l'activité régulière des autorités fédérales devait se manifester par la voie administrative ordinaire et consister dans le fait :

---

[1]) Ce secrétaire a reçu des adversaires du projet le surnom de « bailli scolaire ».

[2]) Le projet du CF. était conçu comme suit:

1. Le CF. est chargé de faire procéder, par le Dép. de l'intérieur, aux enquêtes nécessaires pour assurer l'exécution de l'art. 27 de la Const. F., enquêtes portant sur la situation des écoles dans les cantons, et de pourvoir à ce que les résultats en soient recueillis, récapitulés, coordonnés et publiés d'une manière régulière et continue.

Pour mettre le bureau de statistique en état de remplir la partie de cette tâche qui lui incombe, il est donné au directeur de ce bureau un adjoint. Ce dernier touche un traitement de fr. 4500 à fr. 5000. Les attributions de cet emploi seront fixées par un règlement spécial du CF.

2. Les cantons sont tenus de fournir, en tout temps, au CF. et à ses mandataires les indications nécessaires se rapportant à la teneur de l'art. 1er ci-dessus, et cela conformément aux questions posées et dans des délais équitablement fixés. F. f. 1880 III 209; cf. supra I n° 185.

[3]) Cf. supra II p. 248, chiffre 10.

a. de trancher les recours qui leur seraient adressés;

b. de sévir contre les cantons qui ne rempliraient pas leurs obligations dans ce domaine.

En opposition à cette manière de voir, la majorité de la commission du CN. a exposé comme suit la question de compétence, dans son rapport du 15 juin 1881 (Deucher):

Non seulement la minorité conteste à la Confédération le droit d'édicter une loi scolaire, mais encore elle en nie le besoin, ainsi que le droit de procéder par voie législative, d'une manière quelconque, dans ce domaine, ne fût-ce que d'après le projet qui nous est présenté. Nous, au contraire, nous estimons, d'une manière générale, que la Confédération est compétente pour adopter une loi de ce genre et que cette loi, bien que n'étant pas expressément exigée par l'art. 27, n'est cependant pas non plus exclue par lui. En donnant formellement à la Confédération le droit de haute surveillance, on lui confère aussi le pouvoir de régler ce droit par voie législative, attendu qu'il n'existe sur ce point aucune réserve dans la constitution. Ce droit de surveillance doit être déterminé par la loi dans certaines directions. Les compétences de la Confédération et des cantons doivent être fixées et précisées exactement. Il faut établir les règles qui détermineront les prestations correspondant aux exigences de la Const. F.

Il est de toute impossibilité de se borner à exécuter l'art. 27 par la seule voie de décisions prises sur les recours qui se présentent. On peut bien, à l'occasion, supprimer par cette voie ce qui, dans les institutions cantonales existantes, est contraire à la Const. F., lorsque par hasard ces institutions font l'objet de recours, et il dépend de ce hasard de savoir si les décisions y relatives ont trait à des points importants et essentiels, ou seulement à des points secondaires. Mais, en ce qui concerne la détermination positive des exigences que la Confédération a le droit d'imposer aux cantons, on n'arrive absolument à rien par ce moyen. Une loi seule peut amener de l'uniformité et de la justice dans l'exécution des prescriptions de l'art. 27, qui sont susceptibles d'interprétations si diverses. Sans une loi de ce genre, les décisions à prendre et les arrêtés qui pourront être adoptés porteront plus ou moins le cachet de l'arbitraire. Ce serait notamment le cas, si la Confédération se laissait entraîner à procéder contre certains cantons par des ordonnances spéciales, des instructions ou des comminations.

Si la Confédération a le droit de prendre des mesures contre les cantons qui ne satisfont pas à leurs obligations, elle doit aussi, en premier lieu, être compétente pour dire et définir en quoi consistent ces obligations et jusqu'où elles s'étendent, car les expressions employées

dans l'article constitutionnel indiqué, telles que « placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile », « obligatoire », « suffisante », etc. sont susceptibles des interprétations les plus diverses.

Au surplus, la Confédération a aussi légiféré sur d'autres matières sans y être formellement et expressément autorisée par la Constitution, par exemple sur la police des eaux et sur celle des forêts, objets à l'égard desquels une loi fédérale n'est pas prévue expressis verbis par l'art. 24 de la Const. F.

Dans les cas de ce genre, le droit de légiférer est dans la nature même des choses; il est une conséquence nécessaire de la disposition constitutionnelle précitée. F. f. 1881 III 402.

II. Parmi les études et travaux entrepris par les autorités fédérales ensuite de la motion Desor, il convient de signaler, comme particulièrement remarquable, le « Programme du Département fédéral de l'Intérieur pour 1882-84 » élaboré, au sujet de l'art. 27 de la Const. F., par le chef du Département fédéral de l'Intérieur. [1]) Nous empruntons à ce programme les passages que voici :

1. La Confédération et les écoles primaires publiques.

Depuis l'entrée en vigueur de la Const. F. de 1874, la souveraineté des cantons en matière d'instruction publique, et plus spécialement dans le domaine des écoles primaires, n'est plus qu'une souveraineté restreinte.

Il n'est plus loisible aux cantons de se diriger uniquement d'après leur propres convenances en tout ce qui concerne l'école primaire.

La souveraineté cantonale, dans ce domaine, a été restreinte par les prescriptions générales énoncées à l'art. 27 et par le droit, formellement reconnu à la Confédération par cet article, de prendre les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas aux obligations qui leur incombent et, au besoin, de les forcer à remplir leur devoir.

Les devoirs et la responsabilité de la Confédération sont en proportion directe avec les droits qui lui sont accordés.

En matière scolaire, la ligne de conduite que la Confédération doit suivre à l'égard des cantons est celle-ci: se tenir strictement dans les limites des droits et des devoirs que lui attribue la Constitution, mais,

---

[1]) Cf. la brochure parue contre ce programme sous le titre: Bundesrat Schenk, sein geheimes Programm und sein Schulgesetz, par le général Ulrich Ochsenbein, ancien Conseiller féd. suisse, Bâle 1882.

d'autre part, astreindre les cantons, sans distinction aucune, à exécuter intégralement les obligations que leur impose l'art. 27 de la Constitution.

Tout empiètement dans ce domaine, de la part de la Confédération, quelque louable qu'en fût le mobile, ne pourrait être qu'une source de trouble et de désarroi, s'il n'était pleinement justifié; aussi faut-il s'en garder avec le plus grand soin. Mais en revanche, dans les limites de la Constitution, il faut aller de l'avant, sans hésitation, en s'inspirant uniquement des principes et sans plus se préoccuper des antipathies et de l'opposition des anciens adversaires de l'article scolaire.

II. Tâche imposée par les dispositions de l'article 27 et but auquel il tend.

Les cantons sont tenus de veiller à ce que les obligations suivantes soient remplies, savoir:

1° que la jeunesse reçoive une instruction primaire suffisante;
2° que cette instruction primaire soit placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile;
3° que l'instruction primaire soit obligatoire;
4° qu'elle soit gratuite;
5° que les écoles publiques puissent être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

Il s'agit d'examiner quel est le sens et la portée de ces diverses obligations.

1. Instruction primaire suffisante.

On comprend d'habitude sous cette dénomination l'obligation imposée à toutes les écoles du pays de donner à la jeunesse un certain minimum de connaissances et d'instruction, minimum dont la Confédération aurait à fixer le programme, en veillant à ce qu'il soit appliqué et suivi.

Mais il est à la fois plus correct et plus sûr de s'en tirer strictement au texte même de la Constitution, en réclamant purement et simplement une instruction primaire suffisante pour chacun.

Voici les éléments dont l'ensemble constitue une instruction primaire suffisante :

1° des instituteurs capables et instruits;
2° un minimum déterminé de temps pour la fréquentation de l'école;
3° un minimum d'heures d'école par année ;
4° une fréquentation régulière;

5° un chiffre maximum d'élèves par classe ;
6° un matériel de livres, cartes, etc., servant à l'enseignement, en quantité et qualité suffisantes ;
7° Un choix judicieux des branches d'enseignement.

Toutes ces conditions sont aisées à préciser, et il n'est pas difficile non plus d'en contrôler la réalisation.

Du moment qu'une école les remplit toutes, elle fournit tout naturellement une somme suffisante de connaissances.

2. Enseignement obligatoire.

C'est aux cantons qu'incombe la tâche de prendre, dans le domaine législatif et administratif, toutes les mesures nécessaires pour que tous les enfants, pendant la durée entière des années d'école obligatoires, suivent effectivement et régulièrement l'enseignement scolaire.

Tout canton qui prétendra avoir obtenu ce résultat devra être à même de justifier de l'accomplissement des conditions suivantes, savoir :
1° que, pour chaque école, il existe une autorité chargée de surveiller la fréquentation de l'enseignement ;
2° que l'on dresse, au commencement de chaque année scolaire, et remet à l'autorité chargée de la surveillance un état des enfants domiciliés dans l'arrondissement scolaire qui ont atteint l'âge à partir duquel l'enseignement devient obligatoire ;
3° que la dite autorité est informée, à bref délai, de la présence d'enfants en âge de fréquenter l'école dont les familles seraient venues habiter l'arrondissement dans le courant de l'année scolaire ;
4° que l'instituteur tient un contrôle régulier des absences ;
5° que l'autorité scolaire, se basant sur un contrôle, poursuit les parents et les tuteurs fautifs, conformément à la loi, à des intervalles réguliers et suffisamment rapprochés l'un de l'autre.

Grâce à la disposition renfermée dans l'art. 27, l'obligation d'envoyer les enfants à l'école est devenue une prescription de droit fédéral, c'est-à-dire une règle générale, et, par conséquent, il n'y a pas de motif pour qu'un canton sévisse de telle manière et son voisin de telle autre contre ceux qui contreviennent à cette obligation. Dès lors, il convient de laisser en suspens la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de remplacer les peines si différentes appliquées actuellement par les cantons par des pénalités uniformes pour toute l'étendue de la Confédération.

Mais, pour accomplir la tâche qui nous incombe, il ne suffit pas de proclamer de par la loi l'enseignement obligatoire et de punir les

contraventions à ce principe. La loi, en effet, restera dans bien des cas lettre morte, tant que l'on n'aura pas éliminé les obstacles qui, en fait, empêchent ou du moins entravent singulièrement la fréquentation de l'école pour bon nombre d'élèves. Citons parmi ces causes d'empêchement :

les distances trop considérables;[1] et,

pour les enfants pauvres, le manque de vêtements ou l'impossibilité de se nourrir hors de chez eux pendant la journée passée à l'école.

D'autre part, du moment que, d'une manière absolue, on oblige les familles à envoyer leurs enfants à l'école pendant toute une série d'années, les parents ont en revanche le droit d'exiger — et c'est à l'Etat d'y pourvoir — que les locaux affectés à l'enseignement soient aménagés de façon à ne porter atteinte ni à la santé du corps, en général, ni à celle de tel ou tel organe.

Ainsi donc, le principe de l'enseignement obligatoire nous permet d'astreindre les cantons à tenir compte des exigences de l'hygiène dans le choix des maisons d'école et dans leur aménagement. (Voir, par analogie, les dispositions de la loi fédérale sur les fabriques.)

3. Gratuité.

Deux motifs plaident en faveur de la gratuité; d'une part, l'idée de rendre l'école accessible à tous, même aux plus indigents, et, d'autre part, la considération que l'enseignement gratuit est le juste équivalent de l'enseignement obligatoire. La conséquence logique de l'un et de l'autre de ces motifs, c'est que les frais de l'enseignement primaire avec tout ce qui s'y rattache doivent être à la charge de l'Etat.

Or, comme il n'est pas possible de se figurer l'instruction primaire suffisante sans livres d'école et sans matériel d'écriture et de dessin, la condition de la gratuité de l'enseignement primaire n'entraîne pas seulement l'abolition complète de la taxe scolaire ; elle implique encore l'idée que tout ce qui est nécessaire aux élèves pour leur instruction doit être mis gratuitement à leur disposition.

4. Direction de l'enseignement par l'autorité civile exclusivement.

Cette prescription tend à réaliser la notion de l'école purement civile, en opposition à l'école dépendant en tout ou en partie de l'église ou d'une autorité ecclésiastique.

Il ne suffit pas, pour atteindre ce but, que l'organisation et la direction de l'école reposent sur une loi de l'Etat, mais l'on doit, en

---

[1]) Cf. à ce sujet infra n° 2474.

outre, exiger que toute loi scolaire cantonale fasse dépendre l'école uniquement, et cela en premier comme en dernier ressort, de l'autorité civile; enfin, cette direction exclusivement civile doit aussi exister de fait.

Il faut citer les écoles suivantes comme n'étant pas sous la direction exclusive de l'autorité civile, savoir :

1° les écoles dont le caractère propre est d'être attachées à une communauté religieuse ;

2° les écoles dont la direction ne peut être confiée qu'à des personnes qui appartiennent à une confession déterminée ;

3° les écoles dont la direction est attribuée de droit, totalement ou en partie, à une autorité ecclésiastique ou à qui en exerce les fonctions ;

4° les écoles dont l'organisation est, soit au point de vue du plan d'études, de la méthode de l'enseignement, du tableau des leçons, du matériel servant à l'enseignement, soit de toute autre façon quelconque, totalement ou en partie, sous la dépendance d'une autorité ecclésiastique, d'un établissement ou d'une corporation ayant un caractère confessionnel ;

5° les écoles dont les instituteurs ou les institutrices n'ont pas justifié, devant une autorité purement civile et dans la forme généralement admise, de leur capacité de professer l'enseignement, ainsi que les écoles dont le personnel enseignant n'est pas exclusivement soumis à l'autorité civile, mais, à côté de celle-ci, pour tout ou partie du service, à une autorité étrangère, ou pourrait du moins, cas échéant, être subordonné à cette dernière, par suite d'obligations ayant un caractère ecclésiastique . . . . .

En consacrant le principe de la direction exclusivement civile de l'enseignement, la Const. F. n'en restreint pas l'application aux seules écoles publiques. On doit donc l'appliquer également aux écoles privées.

Par contre, elle limite expressément aux écoles publiques la prescription que celles-ci doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance. Elle n'exclut donc pas les écoles privées confessionnelles.

Or, si celles-ci ont le droit d'exister, bien qu'elles soient soumises à la direction de l'autorité civile, les conditions énumérées plus haut doivent être modifiées en conséquence.

5. Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentés par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance.

Le but qu'on cherche à atteindre par cette disposition est d'avoir des écoles civiles non confessionnelles, en opposition à l'école civile à enseignement confessionnel.

Il y a atteinte à la liberté de conscience et de croyance dans les cas suivants:

1. lorsque, contrairement à la volonté des parents ou tuteurs, un enfant est tenu de suivre un enseignement religieux ;
2. s'il est forcé d'accomplir un acte religieux;
3. s'il encourt une punition quelconque à cause de ses opinions religieuses ou parce qu'il appartient à une communauté religieuse;
4. lorsque, dans l'école, on se sert de livres d'étude obligatoires dans lesquels, en termes propres, ou par allusion, la croyance ou le culte d'une confession particulière sont traités avec mépris;
5. quand, dans le local de l'école, on a placé des dessins ou des images qui ont trait à la croyance ou au culte d'une confession particulière;
6. si l'on pratique, pendant les heures d'école, des cérémonies religieuses se rattachant à la croyance ou au culte d'une confession particulière;
7. si l'on introduit, dans la partie de l'enseignement qui est obligatoire pour tous les élèves, des récits, des explications, des exposés, etc., ayant pour but ou pour effet de dépeindre comme faux, condamnable et haïssable le culte ou la croyance d'une confession particulière ;
8. quand on distribue dans l'école des écrits, brochures, traités, etc., ayant une origine ou une tendance confessionnelle;
9. lorsque, à l'école, l'instituteur ou une autre personne quelconque cherche à influencer les enfants au point de vue d'une confession déterminée.

Qu'une commune compte dans son sein, à un moment donné, des adhérents de confessions diverses ou que telle confession s'y trouve en majorité plus ou moins prépondérante, le fait est sans importance; partout et en tout état de cause, l'école publique doit avoir un caractère non confessionnel, qui permette aux adhérents de toutes les confessions d'y envoyer leur enfants, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience et de croyance.

III. Examen général des moyens propres à assurer l'accomplissement de cette tâche.

Notre tâche présente deux côtés distincts :

Il faut, d'une part, faire de l'école publique, de l'école populaire un établissement d'éducation et d'enseignement absolument civil et libre de toute tendance confessionnelle et ecclésiastique.

Il s'agit, d'autre part, de la placer dans des conditions telles qu'elle puisse déployer l'activité qui réponde le mieux à son but.

En entreprenant la première partie de cette tâche, nous entrons en conflit direct et prononcé avec l'église, et plus particulièrement avec l'église catholique romaine, qui est fermement décidée, et pour cause, à maintenir son influence sur l'école. Nous nous trouvons également en opposition avec l'église protestante orthodoxe, aussi hostile que l'église catholique au principe de l'école civile non confessionnelle.

Pour la seconde partie de notre mandat, nous avons à compter avec les prétentions de la souveraineté cantonale et avec les conditions économiques des cantons et des communes.

L'accomplissement d'une tâche telle que la nôtre est une entreprise difficile, même pour un Etat entièrement centralisé, investi d'une compétence législative illimitée, exerçant directement l'administration par ses propres organes et pouvant affecter une partie considérable de ses propres ressources à la réalisation de son œuvre. Mais la tâche est infiniment plus difficile pour un Etat fédératif qui, comme notre Confédération, n'a que le droit de formuler des exigences, sans pouvoir mettre lui-même la main à l'organisation, à la direction et à l'administration, qui a bien le droit de formuler des injonctions entraînant de fortes dépenses, mais sans pouvoir prendre sur lui la moindre part des frais qu'elles occasionnent.

D'un côté, nous avons les cantons, possédant, dans toute l'acception du terme, le droit d'organiser et de diriger l'instruction publique, instituant les arrondissements et les autorités scolaires, déterminant les obligations et les compétènces de ces dernières, formant les instituteurs, les examinant, les nommant, les payant, les destituant, exerçant une surveillance directe, édictant des pénalités, fixant le plan d'enseignement, choisissant les manuels obligatoires, etc., etc.

D'autre part se trouve la Confédération, chargée de réaliser de grandes réformes dans le domaine de l'instruction publique, mais n'ayant à sa disposition, en fait de moyens d'action, que les exigences énoncées à l'art. 27, moyens d'action qu'elle ne peut faire valoir sans se heurter à des cantons entiers qui, à l'avance et par principe, condamnent ses visées et les combattent sur toute la ligne.

L'art. 27 se termine par le paragraphe suivant:

« La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations. »

En quoi consistent ces mesures et jusqu'où peuvent-elles aller? La Confédération a-t-elle à sa disposition des moyens coërcitifs suffisants ?...

Quels sont ces moyens de coërcition?

Il importe beaucoup de bien se rendre compte dès l'abord de ces divers points, parce que c'est de la réponse que l'on fera à ces questions que dépendra la méthode à employer pour exécuter l'art. 27 et pour assurer l'observation des prescriptions qu'il renferme. En effet, si la Confédération ne peut pas faire exécuter, au besoin par la force, les ordres qu'elle donne, mieux vaut pour elle de ne pas donner ces ordres, dont l'inexécution ne ferait qu'affaiblir son autorité. Elle doit plutôt chercher à arriver à son but par une autre voie.

Or, pour arriver à l'exécution effective de ses prescriptions en matière d'instruction publique, la Confédération est, en général, plus mal placée qu'elle ne l'est à l'égard de tout autre domaine dans lequel elle a des tâches déterminées à remplir. . . .

La Confédération ne peut pas retenir des subsides, attendu qu'elle n'en donne point. [1]) Lors d'une opposition, de la part des autorités cantonales et des communes, aux ordres qu'elle donnerait dans cette matière, elle ne peut pas faire exécuter ces ordres par ses propres organes, car elle n'en possède aucun. Elle ne peut ni destituer les autorités scolaires communales négligentes, ni remplacer par des personnes mieux qualifiées les instituteurs incapables et impropres à leur service qui ont été nommés par les autorités compétentes. Elle ne peut déterminer ni les arrondissements scolaires, ni les classes d'école. Elle ne saurait non plus rédiger ni rendre obligatoires des livres d'école. Elle ne peut pas faire construire des maisons d'école aux frais d'un canton, ni améliorer de force les traitements des régents, en décrétant, aux frais du canton, une augmentation de leurs appointements. Elle ne peut guère songer sérieusement à édicter des prescriptions pénales contre la conduite inconstitutionnelle d'un instituteur dans son école, par exemple lorsqu'il s'exprimerait, au point de vue confessionnel, d'une manière aggressive et blessante pour la liberté de conscience et de croyance. Elle ne peut pas non plus envoyer, à titre de punition, des troupes dans un canton ou une commune à cause de l'inobservation des prescriptions de l'art. 27, surtout si le différend a sa source dans le domaine reli-

---

[1]) Cf. aujourd'hui no 2461.

gieux, confessionnel. Mais, même à supposer que la Confédération puisse, dans un cas donné, arriver à ses fins par la coërcition, elle aurait à se demander, au préalable, si le mal qui résulterait de la violence faite à une population entière ne serait pas plus considérable que celui auquel on voudrait remédier. Dans les questions scolaires, en thèse générale, — et les cantons qui ont en mains tous les pouvoirs nécessaires le savent bien — on n'obtient pas grand'chose par la force et cela d'autant moins que les personnes auxquelles on voudrait faire violence ont à leur disposition un moyen légal de se soustraire à l'une des exigences essentielles de la Confédération, savoir à l'enseignement non confessionnel.

Ce moyen-là, c'est *l'école privée*. Ce n'est pas de bonne politique scolaire, de politique visant le progrès, que de favoriser ou de provoquer, par des mesures irréfléchies, la fondation de ces écoles.

Or, si la Confédération ne peut pas faire exécuter, jusqu'à leur dernière limite et même par la force, les ordres qu'elle donne aux cantons pour l'accomplissement de leurs obligations, et si, en général, dans le domaine de l'instruction publique, la coërcition n'est pas un moyen efficace, quelles sont donc les mesures nécessaires que devra prendre la Confédération contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations?

Abstraction[1]) faite de décisions spéciales à prendre ensuite de recours contre des faits constituant une atteinte ou un préjudice contraire à la Const. F., l'action de la Confédération doit avoir essentiellement le caractère d'une coopération sérieuse et bienveillante. Là où elle devra se faire sentir, elle sera basée sur une connaissance exacte des faits et des circonstances. Elle débutera par une explication claire, donnée au gouvernement en cause, des motifs pour lesquels on soulève, en partant des prescriptions de l'art. 27, des réclamations contre ses écoles. Ensuite, l'autorité fédérale demandera au canton de s'expliquer lui-même sur les mesures qu'il a l'intention de prendre pour parer aux inconvénients signalés. Cela donnera lieu à des négociations, écrites ou verbales, selon les circonstances, et dans lesquelles on cherchera à s'entendre sur ce qui peut et doit être fait pour arriver au but. On conviendra, pour l'exécution de ces mesures, d'un certain délai à l'expiration duquel l'autorité cantonale devra faire rapport. L'autorité fédérale contrôlera, d'une manière efficace, l'exécution ponctuelle des mesures adoptées, et elle en référera, dans son rapport de gestion annuel, à l'AF., qui renforcera, par son autorité, l'action du CF., là où

[1]) Cf. aussi M. *Schenk,* conseiller fédéral, dans le Bull. sténog. de l'AF. 1894, IV p. 98.

elle le jugera nécessaire. D'autre part, comme l'instruction publique est d'un intérêt général et que l'opinion publique est, en cette matière, un excellent aiguillon pour les efforts tentés dans la voie du progrès, l'action directe de la Confédération sera secondée par le fait qu'on répandra continuellement et dans les cercles les plus étendus le plus de lumière possible sur la situation de l'instruction publique dans les cantons.

Mais toutes ces mesures seront souvent et dans bien des endroits insuffisantes à l'effet de nous conduire au résultat désiré.

Pour réaliser la notion de l'enseignement primaire complètement obligatoire, réellement gratuit et suffisant dans le sens exposé ci-dessus, il est indispensable de faire des sacrifices financiers, qui seront, dans certains cas, et malgré la meilleure volonté, au-dessus des moyens d'un canton et de ses communes. Ce n'est que lorsque la Confédération ne se bornera pas seulement à faire des sommations et à donner des ordres, mais qu'elle interviendra avec ses ressources financières, qu'on pourra obtenir aisément de beaux résultats dans ce domaine. Aucun canton n'a pu porter chez lui l'instruction publique à un degré supérieur; rien qu'en donnant des ordres aux communes. Là où l'on a obtenu un développement satisfaisant dans ce domaine, c'est grâce à la coopération financière de l'Etat, qui a pris à sa charge une partie des frais. La Confédération a suivi cette méthode avec beaucoup de succès dans tous les domaines où elle réclamait des cantons des prestations et des progrès entraînant de grandes dépenses. Elle doit aussi l'appliquer dans le domaine de l'instruction publique et favoriser les mesures nécessaires par les subventions nécessaires.[1]) On arrivera sans trop de difficultés à établir des règles uniformes d'après lesquelles on fixera le montant, le maximum et l'emploi de ces subventions.

IV. Préparation à l'exécution pratique.

Deux choses sont indispensables pour se préparer à une exécution de l'art. 27, savoir :

1. la définition précise des obligations imposées aux cantons par les prescriptions générales de l'art. 27;
2. la connaissance exacte de l'état actuel de l'instruction publique dans les cantons...

1. Enquête sur l'état des écoles dans les cantons.[2])

Cette enquête embrasse les points suivants :

D'abord une étude complète de tous les documents qui concernent l'instruction publique dans les différents cantons et qu'il est possible de

---

[1]) Cf. aujourd'hui n° 2461.
[2]) Cf. aussi supra I n° 185.

se procurer. Ces documents sont : les lois, ordonnances, règlements et instructions, les programmes d'enseignement, les rapports de gestion depuis 1874, les rapports spéciaux, les tableaux statistiques, les rapports intéressants publiés par les journaux pédagogiques suisses, les examens de recrues, les pièces fournissant des renseignements sur les écoles normales, etc. Cette étude, qui doit toujours être dirigée au point de vue des exigences mentionnées plus haut, nous familiarisera avec les affaires scolaires de chaque canton, en sorte qu'il sera facile de reconnaître où l'on trouve encore des points à soumettre à un examen ultérieur et à une étude plus minutieuse.

Comme les données statistiques qu'on possède aujourd'hui en cette matière sont de date déjà ancienne, il convient de compulser à nouveau tous les renseignements statistiques relatifs aux écoles et qui auront quelque rapport avec les nécessités découlant de l'art. 27. Ainsi que cela ressort du chapitre II ci-dessus, ces conditions sont assez nombreuses. Or, nous nous trouvons ici en présence de la même tâche que celle qu'a entreprise l'exposition nationale suisse, attendu que cette dernière veut donner une image aussi fidèle que possible de l'instruction publique en Suisse et spécialement en fournir une statistique. En raison du but auquel on tend par là, les autorités fédérales ont joint, dès le principe, leurs efforts à ceux du comité de l'exposition, et elles ont même voté, spécialement pour ce travail, une somme assez forte. En examinant le programme adopté par l'exposition scolaire et par la statistique des écoles, et en appréciant la valeur des personnes bien qualifiées auxquelles on en a confié l'exécution, on a tout lieu d'espérer que la tâche sera accomplie de la manière le plus satisfaisant possible. Toutefois, cette statistique ne remplit pas entièrement le but que nous aurions cherché à atteindre à notre point de vue spécial. En effet, d'une part, elle s'étend beaucoup plus loin que ce n'est nécessaire pour nous, qui nous occupons seulement de l'école populaire, de l'école publique; d'autre part, elle n'entre pas, sur nombre de points qui ont une grande importance pour notre œuvre, dans des détails aussi minutieux et aussi approfondis qu'une enquête particulière le ferait dans le but spécial que nous visons. Il n'en est pas moins vrai que, pour ne pas compromettre l'œuvre de la commission de l'exposition nationale suisse, nous devons nous abstenir de faire marcher une autre enquête officielle de front avec celle qu'elle a commencée pour la statistique scolaire. Nous pouvons y renoncer, du reste, d'autant plus aisément que ce qui devra encore être complété dans cette matière pourra l'être de même par une autre voie.

Nous trouvons aussi sur notre chemin des situations qui doivent être examinées et éclaircies, mais qui ne peuvent cependant pas être relevées et fixées par la statistique. Nous entendons par là principalement tout ce qui touche à la direction exclusive de l'autorité civile et à l'enseignement non-confessionnel, c'est-à-dire aux obligations mentionnées aux chiffres 4 et 5 du chapitre II ci-dessus. Ici, il sera nécessaire de procéder à une enquête de nature toute spéciale, pour laquelle il y aura lieu d'étudier la législation, d'examiner les livres d'école, de prendre des informations coordonnées et de procéder à des inspections personnelles.

Des circonstances spéciales nous ont déjà engagés à étudier cette question, et elles nous faciliteront une enquête qu'il ne serait, sans cela, peut-être pas aisé de mettre en œuvre et de commencer immédiatement. L'occasion de le faire nous est fournie par la question des sœurs enseignantes [1]). Comme on le sait, le recours y relatif a depuis longtemps, aussi bien dans la presse que dans les délibérations du CN., quitté le terrain sur lequel il était placé au début, et on l'a ramené à la question générale de la direction exclusive de l'autorité civile et de l'enseignement non confessionnel. Les conseils législatifs et les cantons attendent, sur cet objet, une enquête minutieuse, qui nous rendra les plus grands services et qui vient très à propos, non seulement pour l'affaire spéciale qui l'a provoquée, mais encore pour la tâche générale que nous nous proposons. L'enquête s'étendra bien au-delà de la question des sœurs enseignantes, et elle mettra sur la sellette bien d'autres abus encore, même chez les protestants. Cela ne peut, en fin de compte, que tourner au profit de la solution de la question qui nous occupe.

La période de l'enquête générale sera naturellement close avec l'exposition scolaire suisse en 1883. Les résultats obtenus par cette exposition et par tout ce qui s'y rattachera, en particulier par les conférences que l'on projette pour cette époque et qui embrasseront tout ce qui concerne les questions scolaires en Suisse, ces résultats, disons-nous, viendront s'ajouter, en les complétant, aux notions déjà acquises grâce aux enquêtes et aux études qui auront précédé l'exposition.

2. Fixation définitive des exigences à formuler.

Une fois que l'on connaîtra d'une manière précise toutes les circonstances relatives à ce domaine, on sera en mesure de se prononcer sur les diverses exigences à poser en vertu des prescriptions de l'art. 27.

---

[1]) Cf. nos 2483, 2484.

A ce sujet, on ira aussi loin que l'exige le but que l'on veut réellement atteindre, mais on ne dépassera pas ce but et l'on ne cherchera pas à obtenir plus que le résultat auquel on peut arriver avec les ressources dont on dispose ou avec celles qu'il y aurait moyen de se procurer avec de la bonne volonté et une entente commune.

Pour arriver à un bon résultat, il est indispensable de peser avec beaucoup de soin chaque point séparément. Il faudra provoquer des débats auxquels devront d'abord prendre part tous ceux qui auront coopéré aux diverses parties de l'enquête et qui connaîtront véritablement tous les détails de la question. Les résultats obtenus seront ensuite soumis à une délibération consultative finale dans un cercle plus étendu.

C'est là un travail qui n'exigera pas un temps très considérable et qui devra être terminé dans l'automne 1883.

V. Dispositions législatives.

Quelle sanction légale doit-on donner aux exigences ci-dessus énumérées?

L'art. 27 ne doit être suivi d'aucun acte législatif interprétatif, disent les anciens adversaires de l'article scolaire, afin de pouvoir le rendre illusoire, maintenant que la Const. F. est acceptée et qu'ils ne sont pas parvenus à faire rejeter cet article . . . .

Nous ne nous engagerons pas sur ce terrain-là, quand il s'agira d'une exécution sérieuse de la Const. F. Si chacun veut interpréter l'art. 27 à sa manière, si chacun se retranche dès l'abord dans ses droits, il est impossible de procéder à l'exécution de cet article, à moins que la seule autorité compétente n'intervienne et ne détermine, par une décision catégorique et obligatoire, comment les dispositions de cet article doivent être comprises et appliquées. Cette autorité est l'autorité législative et la forme en laquelle peuvent être déterminées les obligations valables pour les citoyens est la loi. Il n'y a que la loi seule, soumise au referendum et acceptée par le peuple, qui puisse procurer à l'autorité exécutive un terrain suffisamment solide pour procéder à l'application ultérieure de prescriptions relatives à une matière aussi controversée que celle à laquelle se rapporte l'art. 27.

Nous disons donc que l'art. 27 doit être suivi d'actes législatifs interprétatifs. Ces actes contiendront, dans une forme appropriée aux circonstances, les obligations précises que l'on aura fixées d'après le mode de procéder exposé ci-dessus, obligations auxquelles les cantons seront tenus de se soumettre et qui se maintiendront strictement, cela va sans dire, dans les limites des prescriptions générales de la Constitution.

On est habitué à voir édicter des lois scolaires; aussi bien, même dans le domaine fédéral, est-il simplement question d'une loi scolaire.

Mais c'est intentionnellement que nous avons choisi pour titre le terme plus général de « Dispositions législatives ».

Il est tout naturel que les cantons, qui sont chargés d'organiser l'instruction publique sous toutes ses faces et dans tous ses détails, traitent cette matière tout entière dans une seule et même loi, au moins pour ce qui concerne chaque catégorie d'écoles. La Confédération n'est pas dans la même situation. Elle n'a pas à organiser et à administrer, mais seulement à surveiller. Ce n'est pas non plus l'instruction publique dans son ensemble qui est soumise à sa surveillance, mais seulement certaines parties de ce domaine, parties qui ne sont pas nécessairement dans une liaison intime les unes avec les autres.

La direction exclusive de l'autorité civile, l'obligation, la gratuité, l'instruction primaire suffisante, l'exclusion de tout caractère confessionnel dans les écoles sont autant de points divers, qui peuvent, il est vrai, être réunis tous ensemble dans une loi unique, mais que l'on peut aussi traiter séparément, par exemple dans deux lois, dont l'une concernerait la direction exclusive de l'autorité civile et l'exclusion de l'élément confessionnel, et l'autre, l'obligation, la gratuité et l'instruction primaire suffisante . . . .

On peut alléguer pour et contre la division de cette matière en deux lois de nombreux arguments.

Il faut partir d'emblée de l'hypothèse que, pour chaque loi sur les questions scolaires, la votation populaire sera demandée et aura lieu. Si toute la matière se trouve condensée dans une seule et unique loi, on aura pour adversaire non seulement les masses compactes de la population catholique romaine, mais encore la population de territoires importants du reste de la Suisse, qui s'y opposera à cause des exigences que l'on posera au sujet de l'instruction primaire suffisante, de l'obligation et de la gratuité. Il n'est rien moins que certain que la loi passe contre tous ces adversaires coalisés. Mais, si la loi venait à échouer, tout serait alors abattu d'un seul coup, et il faudrait bien du temps avant que l'art. 27 puisse se relever de cet échec [1]).

Si nous séparons les deux domaines, nous croyons pouvoir compter assez sûrement sur une majorité pour la première loi, qui aura pour unique objet la direction absolue de l'école par l'autorité civile et l'exclusion de tout élément confessionnel de l'enseignement. Or, si cette loi-là était adoptée, ce serait un premier pas considérable, qui pourrait alors plus aisément, en temps opportun, être suivi du second.

---

[1]) Cf. Première Edition IV p. 377, note 1; aujourd'hui no 2461.

Ce mode de procéder présente aussi, il est vrai, des inconvénients. Sauf erreur, les chances de la seconde partie seront, par le fait de la solution favorable de la première, rendues notamment plus mauvaises pour la votation populaire. En effet, nombre de citoyens qui auraient, par enthousiasme pour la première partie de la loi, surmonté leurs répugnances à l'égard de la seconde partie, refuseront leurs voix à cette seconde loi, lorsque celle-ci sera seule en cause. Or, comme le gros de la Suisse catholique se tournera aussi contre cette loi et que, peut-être, le cantonalisme de la Suisse romande se mettra aussi de la partie, il peut arriver, dans l'état actuel des choses, que le sort de cette seconde loi, d'une importance très considérable au fond, ne soit rien moins qu'assuré.

Il serait possible, toutefois, d'améliorer notablement les chances de cette seconde partie [1]). Nous avons déjà fait observer précédemment que la Confédération, avec les réquisitions, entraînant des dépenses assez considérables, qu'elle adresse à nombre de cantons, ne trouve guère d'accueil favorable que lorsqu'elle accompagne ses exigences d'une main largement ouverte. Si elle peut alléger les charges par des subsides et qu'elle fasse, en temps opportun, un pas décisif dans ce sens, la seconde loi indiquée se presentera au peuple d'une manière plus favorable et plus acceptable [2]). Ni la Const. F., ni la législation fédérale n'empêchent la Confédération de voter une somme annuelle pour l'instruction publique.

Maintenant déjà, elle a accordé une subvention de ce genre, quelque modeste qu'elle soit, aux expositions scolaires permanentes [3]). Quant aux moyens financiers nécessaires pour faire face à ces nouvelles dépenses, il faut espérer que l'augmentation de recettes qui résultera de l'élévation des droits de péages les mettra à sa disposition dans la prochaine décade.

Après avoir tout bien pesé, nous en arrivons à la conclusion qu'il nous paraît convenable de séparer les deux lois de telle sorte que la première — s'il n'est pas nécessaire de l'élaborer plus tôt — ne paraisse en projet qu'à la fin de 1883 et la seconde en juin 1884.

VI. Exécution.

Nous avons rendu compte de notre manière de voir, quant à la méthode d'exécution, dans le chapitre III « Examen général, etc. »

Comme les travaux préparatoires auront déjà familiarisé d'avance l'autorité avec toutes les diverses faces de la question, l'exécution des

---

[1]) Cf. p. 602.
[2]) Cf. nº 2461.
[3]) Cf. supra I nº 17.

mesures adoptées peut suivre immédiatement la promulgation des lois prévues et l'on rattrapera surabondamment, en cette circonstance, le temps que l'on aura employé pour l'enquête préparatoire.

VII. Organisation du Département fédéral de l'Intérieur.

. . . . Les cantons sont chargés de pourvoir à l'instruction publique, mais la Confédération a le devoir de surveiller l'exécution de ce mandat. C'est la raison pour laquelle on a introduit l'art. 27 dans la Const. F. En effet, tous les membres de la Confédération sont intéressés à ce que chacun s'acquitte de sa tâche, dans ce domaine, d'une façon satisfaisante.

Or, dans l'accomplissement de son mandat, la Confédération procédera avec tout le sérieux que comporte la haute importance de la question, et elle se laissera d'autant moins détourner et intimider qu'elle aura la conviction profonde de rendre, avec ses exigences en matière scolaire, un service éminent aux intérêts économiques et politiques du pays.

L'organisation du département qui doit s'occuper spécialement des affaires scolaires ne pourra être parfaite et définitive qu'à l'époque où l'autorité législative aura achevé son travail et où commencera la période d'exécution.

Dans l'intervalle, il y aura lieu de faire en sorte que le département puisse prendre en mains et exécuter tous les travaux qui devront être faits pour cette époque, sans que cela nuise sérieusement à ses autres affaires.

Le département aura besoin pour cela d'un fonctionnaire à poste fixe, secrétaire ou adjoint pour les affaires scolaires, et d'un crédit annuel suffisant pour pouvoir, à côté de l'administration elle-même, charger des experts spéciaux des enquêtes, des travaux et des délibérations particulières . . . .

Il s'ensuit que l'organisation du département, pour la période dont nous avons actuellement à nous occuper, se réduit aux deux points suivants:

1. la nomination d'un fonctionnaire à poste fixe, avec un traitement de 5000 francs au moins;
2. l'allocation d'un crédit annuel de 25,000 francs environ pour expertises et commissions.

III. Le 24 avril 1882, M. Tschudi, député aux Etats, a présenté la motion suivante, concernant l'élaboration d'une LF. sur l'instruction primaire:

Le CF., vu l'art. 27 de la Const. F., est invité à présenter, après examen, un rapport et des propositions sur les questions suivantes :

a. N'y aurait-il pas lieu d'édicter une LF. concernant l'organisation de l'enseignement primaire, aux fins de déterminer et de régler l'exercice du droit de haute surveillance que la Constitution attribue à la Confédération dans le domaine de l'instruction primaire ?

b. Cette loi ne devrait-elle pas renfermer des dispositions générales et organiques sur les points suivants :

1º Caractère obligatoire et gratuit de l'enseignement;

2º Direction de l'enseignement par l'autorité civile, soit en excluant des écoles publiques les personnes appartenant à des congrégations ou des ordres religieux, soit en les y admettant, sans restriction aucune ou dans une certaine limite (par ex. comme institutrices dirigeant des classes inférieures ou des écoles destinées à l'enseignement des travaux manuels et de ménage) [1];

3º Caractère absolument non-confessionnel de l'enseignement; la loi prescrirait, à cet effet, ce qui suit :

a. Dans chaque commune, l'enseignement est donné en commun à tous les enfants; il est dirigé d'une manière uniforme; une séparation d'après les confessions n'est pas admissible, sauf pour l'instruction religieuse.

b. Les méthodes d'enseignement et les manuels qui auraient un caractère confessionnel prononcé sont interdits, sauf pour l'enseignement de la religion;

4º Moyenne des connaissances requises constituant une « instruction suffisante » dans les branches principales de l'enseignement;

5º Chiffre minimum du nombre d'heures de leçons à donner à chaque élève dans le cycle d'années durant lequel l'enseignement est obligatoire, la répartition de ce chiffre sur les différentes années, les semaines et les jours demeurant réservée aux cantons;

6º Programme minimum de l'enseignement complémentaire à donner aux jeunes gens des deux sexes qui sont obligés de suivre cet enseignement :

7º Mesures efficaces pour réagir contre les absences;

8º Aménagement des locaux scolaires et construction de sièges conformes aux exigences de l'hygiène;

---

[1]) Cf. aussi nº **2484**.

9° Conditions à remplir pour l'obtention d'un diplôme d'instituteur valable dans toute la Suisse, conformément à l'art. 33 de la Const. F.;

10° Traitement minimum des instituteurs et obligation imposée aux cantons de fonder en leur faveur une caisse de secours pour les cas d'invalidité ou de décès;

11° Devoir de la Confédération d'encourager l'introduction de bons manuels d'enseignement et d'un bon matériel scolaire à l'usage des maîtres et des élèves;

12° Obligation imposée à la Confédération de subventionner les cantons auxquels l'application stricte de la LF. occasionnerait des frais hors de proportion avec leurs ressources;

13° Création d'un office central de l'instruction publique, qui aurait pour mission de faire une enquête sur l'état des écoles dans les cantons et d'en encourager le développement, conformément au message du CF. du 3 juin 1880 [1]);

14° Mise à exécution de la loi. A cet égard, les cantons seraient tenus de mettre, dans un délai de 3 ans, leur législation sur la matière en harmonie avec les dispositions de la LF. et, au plus tard dans les dix ans, d'exécuter ladite loi en tous points.

En présence de l'arrêté de l'AF., du 14 juin 1882 [2]), M. Tschudi a retiré sa motion, lors de la discussion de cet arrêté dans la session de juin 1882. Rés. Dél. AF., juin 1882, nos 5, 36.

II. La subvention de l'école primaire publique par la Confédération [3]).

LF. conc. la subvention de l'école primaire publique, du 25 juin 1903, R. O. n. S. XIX 671 [4]). — Mess. du CF. et projet de LF. conc. la subvention de l'école primaire publique par la Conf., du 18 juin 1901, F. f. 1901 III 676; Renvoi de la question au CF. par arr. de l'AF. du 19 déc. 1901, 19/24 avril 1902, afin qu'il présente la proposition de compléter l'art. 27 de la Const. F., F. f. 1902 III 367 [5]). Mess. du CF. du 17 mai 1902, et projet d'un article additionnel 27bis à introduire dans la Const. F., F. f. 1902 III 367—370; Arr. féd. du 4 oct. 1902, conc. la subvention de l'école primaire publique par

---

[1]) Cf. supra p. 591.

[2]) Cf. supra p. 591, 602, chiffre IV.

[3]) Cf. *Fritschi,* Zur Frage der Unterstützung der Volksschule durch den Bund, dans les Schweiz. Blätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik 1901, IX p. 314-330.

[4]) Cf. *Gobat,* La loi fédérale conc. la subvention de l'école primaire, dans la Monatsschrift für bernisches Verwaltungsrecht 1904, p. 1 et suiv., p. 49 et suiv.

[5]) Cf. aussi supra I n° 176.

la Conf. (art. 27bis de la Const. F., du 19 déc. 1902), F. f. 1902 IV 569, R. O. n. S. XIX 329, supra II p. 167—168, chiffre XII. Mess. du CF., du 11 déc. 1902, conc. la subvention de l'école primaire publique par la Conf., F. f. 1902 V 787. Bull. sténog. de l'AF. 1893 III p. 1—10, 57—93; 1901 XI p. 695–777; 1092 XII p. 131—133, 203—213, 439–463; 1903 XIII p. 175–196, 423—430, 573, 630, 640, 647. Rés. Dél. AF. déc. 1900, nº 45, juin 1902, nº 10, juin 1903, nº 7; cf. F. f. 1893 II 293; 1894 I 273; 1896 II 430; 1899 I 543, II 119; 1900 II 139; 1901 I 733; 1903 I 669.

2461. Le 20 juin 1892, M. Curti a déposé au CN. une motion ainsi conçue:

Le CF. est invité à présenter, après étude, un rapport et des propositions sur la question de savoir:

1º si, en exécution de la disposition de l'art. 27 de la Const. F., qui prescrit aux cantons un enseignement primaire suffisant, ceux-ci ne doivent pas être soutenus par des subventions de la Confédération:

2º si, par le moyen de ces subventions fédérales, il ne serait pas possible d'introduire la gratuité des livres et objets servant à l'enseignement dans l'école primaire.

Lors de la discussion de cette motion, au mois de juin 1893, l'on a proposé, au sein du CN., les amendements que voici:

1. Amendement de M. Jeanhenry, conseiller national:

Le CF. est invité à présenter, dans le plus bref délai possible, un rapport et des propositions sur l'exécution intégrale de l'art. 27 de la Const. F.

2. Amendement de M. Gobat, conseiller national:

Le CF. est invité:

1. à faire rapport sur la manière dont l'art. 27, 2e alinéa, de la Const. F. est exécuté dans les cantons, au point de vue de la suffisance et de l'obligation de l'instruction primaire;

2. à examiner par quels moyens il pourrait être pourvu à ce que les lacunes qui existent à cet égard soient comblées;

3. à examiner notamment s'il y a lieu, afin de remédier à l'état défectueux de l'enseignement primaire, que la Confédération subventionne d'une manière permanente les cantons au profit de l'école primaire;

et à faire aux Chambres fédérales des propositions à ce sujet.

Là-dessus, le CN., adoptant la proposition de M. de Steiger, conseiller national, a voté, le 7 juin, la résolution suivante:

Le CF. est invité à examiner si, afin d'exécuter complètement la disposition de l'art. 27 de la Const. F., qui prescrit une ins-

truction suffisante, il ne conviendra pas de décider que la Confédération appuiera financièrement les cantons, dans la mesure où l'état de ses finances le permettra, puis à présenter aux Chambres un rapport et des propositions sur cette question.

Rés. Dél. AF. juin 1892, n° 76; Bulletin sténographique de l'AF. 1893 III p. 1—10, 57—93.

Ce n'est que par message du 18 juin 1901 que le CF. a été en mesure de présenter à l'AF. le projet qui va suivre d'un arr. féd. conc. la subvention de l'école primaire publique par la Confédération. A vrai dire, le CF. avait, le 5 juillet 1895 déjà, élaboré un projet sur la base d'un avant-projet préparé par M. le conseiller fédéral Schenk. Mais ce projet ne fut pas soumis à l'AF. Plus tard, les directeurs cantonaux de l'instruction publique remirent au CF., par mémoire du 15 avril 1898, un projet préparé par eux. C'est ce projet que le CF. accepta avec quelques modifications, le 21 mars 1899, et qu'il transmit à l'AF., par son message du 18 juin 1901. Sur la base de ce projet a été votée la LF. du 25 juin 1903, après revision partielle préalable de la Const. F., à laquelle on a ajouté l'art. 27 bis.

I. Projet du CF., du 5 juillet 1895: LF. concernant la subvention de l'école primaire publique par la Confédération.

Art. 1er. La Confédération peut allouer des subsides aux cantons, dans le but de les soutenir dans la tâche qui leur incombe de pourvoir à ce que l'instruction primaire soit suffisante.

Art. 2. Ces subsides ne peuvent servir qu'aux écoles primaires publiques et seront exclusivement employés à:

1. construire de nouvelles maisons d'école;
2. créer de nouvelles places d'instituteurs, par suite du dédoublement des classes trop chargées;
3. se procurer des moyens d'enseignement et d'intuition;
4. rendre le matériel scolaire gratuit;
5. fournir nourriture et vêtements, pendant la période scolaire, aux écoliers dans le besoin;
6. former des instituteurs;
7. améliorer les traitements des instituteurs;
8. établir des places de gymnastique.

Art. 3. Les subsides de la Confédération ne doivent pas avoir pour conséquence de restreindre les dépenses qu'ont supportées jusqu'à présent les cantons et les communes.

Art. 4. Une somme annuelle de 1,200,000 francs sera inscrite dans le budget pour la période cinquennale prochaine, à partir du 1er janvier 1897.

Si la situation financière de la Confédération le permet, cette somme pourra être augmentée, par voie du budget, pour de nouvelles périodes quinquennales.

Art. 5. Un crédit annuel fixe sera alloué à chaque canton pour la période quinquennale. Ce crédit sera prélevé sur la subvention totale annuelle de la Confédération et ne pourra pas être dépassé pour ce canton.

Art. 6. Pour fixer le crédit annuel à un canton, on prendra pour base, d'un côté, le chiffre de la population qui y est domiciliée et, de l'autre, la situation économique du canton. En ce qui concerne la population, c'est le dernier recensement fédéral qui fait règle.

Quant à leur situation économique, les cantons sont divisés en trois classes:

1re classe. Zurich, Glaris, Zoug, Bâle-ville, Schaffhouse, Vaud, Neuchâtel et Genève.

2e classe. Berne, Lucerne, Unterwald-le-haut, Fribourg, Soleure, Bâle-campagne, Appenzell-Rh. ext., St-Gall, Grisons, Argovie et Thurgovie.

3e classe. Uri, Schwyz, Unterwald-le-bas, Appenzell-Rh. int., Tessin et Valais.

L'unité qui a servi de base au calcul des crédits annuels aux divers cantons pendant la période quinquennale prochaine est la suivante:

30 centimes pour la Ire classe;
40 » » » IIe »
50 » » » IIIe »

par tête de la population de résidence ordinaire.

Art. 7. Chaque canton est libre de réclamer la somme qui lui est attribuée ou d'y renoncer entièrement ou partiellement.

Un canton sera considéré comme renonçant à une subvention quand la demande qui s'y rattache et les pièces nécessaires n'auront pas été produites dans le délai fixé.

Une subvention non retirée ne peut être reportée sur l'année suivante.

Art. 8. Le canton qui revendiquera une subvention scolaire devra présenter au Conseil fédéral les pièces suivantes, savoir:

1. le tableau, divisé en catégories, des sommes que le canton et les communes ont consacrées à l'école primaire publique pendant les cinq dernières années;

2. un programme, avec motifs à l'appui, indiquant l'emploi qu'il compte assigner à la subvention fédérale pendant la période quinquennale prochaine;
3. Un exposé spécial et détaillé de la destination qu'il entend donner à la subvention fédérale pendant l'année respective elle-même. Il n'est pas permis d'accumuler les fonds provenant des subsides de la Confédération.

L'emploi de la subvention une fois approuvé, le canton est tenu de s'y conformer, et il devra en fournir les preuves, une fois l'année expirée.

Art. 9. Cette approbation peut être refusée entièrement ou partiellement:

quand il est à supposer que la subvention ne sera pas employée de la manière prévue à l'art. 2;

quand il est constaté qu'en tout ou dans certains chapitres de dépenses auxquelles la subvention fédérale doit être employée les cantons et les communes font moins de sacrifices qu'auparavant (art. 3).

Art. 10. La Confédération veille à ce que les subsides soient appliqués d'une manière conforme aux propositions adoptées.

Les subventions sont payées, l'année suivante, sur la base des comptes que doivent présenter les cantons et après approbation de ces comptes par le CF.

Art. 11. En ce qui concerne les demandes de subvention (art. 7) et la production des pièces par le canton (art. 8), le CF. édictera les prescriptions nécessaires dans un règlement d'exécution.

Art. 12. (Clause référendaire).

II. Projet de la conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, du 15 avril 1898: LF. sur les subventions aux écoles primaires publiques de l'Etat.

Art. 1er [1]. La Confédération peut accorder des subventions aux cantons à l'effet de les soutenir dans la tâche qui leur incombe de pourvoir à ce que l'instruction primaire soit suffisante.

Art. 2 [2]. Les écoles primaires publiques de l'Etat seront seules admises à bénéficier des subventions de la Confédération, qui pourront, toutefois, suivant qu'il semblera aux cantons, être affectées à l'une ou plusieurs des destinations ci-après:

---

[1]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 1er.
[2]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 2.

1. Création de préaux de gymnastique et acquisition d'engins;
2. Construction de nouvelles maisons d'école et transformation des anciennes;
3. Création de nouvelles places d'instituteurs;
4. Acquisition de moyens d'enseignement;
5. Gratuité des manuels et du matériel scolaires;
6. Secours en aliments et en vêtements aux enfants, pendant le temps de l'école;
7. Instruction et culture progressive du corps enseignant;
8. Augmentation des traitements des instituteurs; pensions de retraite;
9. Création de classes spéciales pour les enfants faibles d'esprit;
10. Développement de l'enseignement complémentaire général;

Art. 3 [1]). Les subventions de la Confédération ne doivent pas avoir pour conséquence une diminution des dépenses des cantons (dépenses de l'Etat et des communes comprises), telles qu'elles résultent du chiffre moyen des dix dernières années.

Art. 4 [2]). A l'effet de pourvoir à la dépense ci-haut prévue, un crédit, calculé à raison d'au moins 200 francs par place d'instituteur primaire, sera inscrit, chaque année, au budget fédéral.

Art. 5 [3]). Tout canton est libre de réclamer la subvention à laquelle il a droit ou d'y renoncer.

Art. 6 [4]). L'organisation et la direction des écoles primaires demeurent aux cantons. Ceux-ci sont, toutefois, tenus de présenter, chaque année, au CF. un rapport justifiant de l'emploi des sommes reçues.

Art. 7 [5]). Le paiement des subventions a lieu dans l'année qui suit l'exercice pour lequel elles ont été prévues.

Art. 8 [6]). Le CF. est chargé d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires.

III. Projet du CF., du 18 juin 1901: Arrêté fédéral concernant la subvention de l'école primaire publique par la Confédération.

---

[1]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 3.
[2]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 4—6.
[3]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 7.
[4]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 8—10.
[5]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 10, al. 2.
[6]) Cf. Projet du CF. de 1895, art. 11.

Art. 1er [1]. La Confédération accorde des subventions aux cantons, en vue de les soutenir dans la tâche qui leur incombe de pourvoir à ce que l'instruction primaire soit suffisante.

Art. 2. Les subsides de la Confédération ne peuvent profiter qu'aux écoles primaires publiques de l'Etat (y compris les écoles complémentaires et les écoles d'adultes obligatoires) [2], et doivent être exclusivement affectés aux buts ci-après:

1. Création de nouvelles places d'instituteurs, à l'effet de dédoubler les classes trop chargées et de faciliter la fréquentation de l'école [3];
2. Construction de nouvelles maisons d'école et transformation des anciennes [4];
3. Création de préaux de gymnastique et acquisition d'engins [5];
4. Instruction et culture progressive du corps enseignant [6];
5. Augmentation des traitements des instituteurs; pensions de retraite [7];
6. Acquisition de moyens d'enseignement [8];
7. Gratuité du matériel scolaire [9];
8. Secours en aliments et en vêtements aux enfants pauvres pendant le temps de l'école [10];
9. Education des enfants faibles d'esprit pendant la période d'école obligatoire [11].

---

[1]) Cf. LF. du 25 juin 1903, Art. 1er: Des subventions sont allouées aux cantons pour les aider à remplir leurs obligations dans le domaine de l'instruction primaire.

[2]) LF., Art. 2: . . . ne peuvent être employés qu'au profit des écoles primaires publiques de l'Etat, . . . et doivent servir exclusivement aux destinations ci-après:

[3]) LF.: 1. Création de nouvelles classes.

[4]) LF.: 2. Construction et transformation de maisons d'école.

[5]) LF.: 3. Installations de locaux et de préaux de gymnastique; acquisition d'engins.

[6]) LF.: 4. Instruction du corps enseignant; construction de bâtiments pour écoles normales.

[7]) LF.: 5. Augmentation des traitements des instituteurs; création ou amélioration de pensions de retraite.

[8]) LF.: 6. Acquisition du mobilier et du matériel scolaire de classe.

[9]) LF.: 7. Distribution aux élèves, gratuite ou à prix réduit, du matériel d'école et des manuels scolaires obligatoires.

[10]) LF.: 8. Secours en aliments et en vêtements aux élèves pauvres.

[11]) LF.: 9. Education des enfants faibles d'esprit pendant la scolarité obligatoire.

Art. 3. Les subsides de la Confédération ne doivent pas avoir pour conséquence une diminution des dépenses ordinaires des cantons[1]) (dépenses de l'Etat et des communes comprises), telles qu'elles résultent du chiffre moyen des cinq dernières années[2]).

Art. 4. Le chiffre de la population de résidence, tel qu'il résulte[3]) du dernier recensement fédéral, servira de base pour fixer le subside afférent à chaque canton.

Ce subside sera calculé à raison[4]) de 60 centimes par tête d'habitant.

Eu égard aux difficultés spéciales de leur situation, il est accordé un subside supplémentaire de 20 centimes par habitant aux cantons d'Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Appenzell Rh.-int., des Grisons, du Tessin et du Valais.

Art. 5. L'organisation et la direction des écoles primaires demeurent aux cantons[5]).

Tout canton est libre de réclamer la subvention à laquelle il a droit, ou d'y renoncer[6]).

Art. 6. Le canton qui revendiquera une subvention scolaire présentera à l'examen et à l'approbation du CF. un exposé de l'emploi qu'il en compte faire dans l'exercice suivant[7]).

---

[1]) LF.: Art. 3: . . . des cantons . . . pour l'école primaire, telles qu'elles ressortent de la moyenne des cinq dernières années antérieures à 1903.

[2]) Le projet du CF. du 21 mars 1899 intercalait ici la disposition que voici, cf. Projet du CF. de 1895, art. 4: Un crédit annuel de deux millions de francs sera inscrit au budget pour une période de cinq ans, à partir du . . .

Si la situation financière de la Confédération le permet, cette somme pourra être augmentée, par voie budgétaire, pour de nouvelles périodes quinquennales.

Le même projet contenait encore, avant la clause référendaire, la prescription que voici:

Art. 10. Après la première période quinquennale, l'AF. pourra d'elle-même apporter des modifications dans la fixation de la quote ordinaire ou supplémentaire du subside fédéral (art. 5).

[3]) LF.: . . . arrêté par le recensement féd. . . .

[4]) LF.: . . . sera de soixante . . .

[5]) LF.: Art. 5. L'organisation, la direction et la surveillance des écoles primaires demeurent aux cantons, sous réserve des dispositions de l'art. 27 de la Const. F. — Cf. projet des directeurs de l'instruction publique, art. 6.

[6]) Cet alinéa n'a pas été reproduit dans la LF.

[7]) Cet alinéa ne figure pas dans la LF., dont, par contre, l'art. 6, al. 3 est conçu comme suit:

Les subventions sont payées, y compris celle de 1903, pendant l'année qui suit l'exercice pour lequel elles sont demandées, sur la base des comptes produits par le canton et approuvés par le CF. — Cf. Projet du CF. de 1895, art. 10, al. 2; projet des directeurs de l'instruction publique, art. 7.

Le canton détermine ceux des buts énumérés à l'art. 2 auxquels la subvention fédérale doit s'appliquer [1]).

Les subventions fédérales ne peuvent être accumulées en vue de la constitution de fonds [2]).

De même, il n'est pas admissible de reporter une subvention sur l'année suivante [2]).

Art. 7 [3]). La Confédération veille à ce que les subventions soient appliquées d'une manière conforme aux propositions adoptées.

Les subventions seront payées après présentation d'un rapport par les cantons et approbation de leurs comptes par le CF.

Art. 8. Le CF. édictera les mesures [4]) d'exécution nécessaires.

Art. 9 [5]). (Clause référendaire).

L'octroi d'une subvention fédérale aux cantons dans le sens des projets ci-dessus pouvait-il valablement être statué par voie législative, ou bien fallait-il ouvrir la voie à cette mesure par une revision correspondante et préalable de la Const. F.? Cette question avait fait l'objet de la consultation suivante, donnée par le Département fédéral de Justice, le 25 juillet 1898 [6]):

I.

Les cantons sont tenus de pourvoir à l'instruction primaire de la manière que précise l'art. 27, al. 2 et 3 de la Const. F., et la Confédération veille à ce que les cantons remplissent les devoirs que la Const. F. leur impose à l'égard de l'école primaire (art. 27, al. 4 de la Const. F.).

A qui incombent les frais d'une organisation de l'école primaire conforme aux prescriptions fédérales? C'est ce que la Const. F. ne dit pas en termes exprès. Evidemment, si l'on rapproche ce silence des rapports juridiques généraux qui existent entre la Confédération et les cantons, on doit admettre que c'est aux cantons qu'incombent en premier

---

[1]) LF.: Art. 6, al. 1er. Le canton détermine celles des destinations énumérées à l'article 2 auxquelles la subvention fédérale doit s'appliquer.

[2]) Ces deux alinéas sont réunies dans l'art. 6, al. 2 de la LF.

[3]) Cet alinéa 1er de l'art. 7 n'a pas été reproduit dans la LF. Quant à l'al. 2, cf. LF. art. 6, al. 3.

[4]) LF., art. 7: . . . les dispositions . . .

[5]) LF., art. 8.

[6]) Cf. aussi *C. Hilty*, Die Subvention der Volksschule durch den Bund, Consultation présentée au Dép. féd. de l'Intérieur, à Berne, le 5 mars 1899, reproduite sous le titre: Die eidgenössische Schulsubvention, dans l'annuaire politique de Hilty 1900, XIV p. 1—27; v. également dans ce périodique IX p. 586 et suiv.; XIII p. 564; XVII p. 545.

iieu les frais de cette institution cantonale qu'est l'école primaire. Mais ll n'en résulte pas, pour autant, que la Const. F. interdise à la Confédération de participer à ces frais.

L'on ne peut invoquer la genèse de l'art. 27, al. 2-4 de la Const. F. ni pour démontrer la constitutionnalité de la subvention fédérale, ni pour la faire déclarer inconstitutionnelle. Dans les années 1873-74, cette question n'a pas été examinée du tout et, s'il est vrai que le CN. a écarté la proposition Schenk, du 23 décembre 1871, ainsi conçue: « La Confédération subventionnera l'école primaire dans une mesure à déterminer par la loi. » (Procès-verbaux des délibérations du CN. 1871/72, p. 278-280, 296), l'on ne saurait tirer de ce vote aucune conclusion permettant de répondre à la question ici posée, par la raison que cette proposition tendait à imposer à la Confédération l'obligation de subventionner l'école primaire. Dès lors, le rejet de la proposition Schenk ne sert qu'à confirmer une vérité incontestée à l'heure qu'il est, à savoir que la Const. F. ne donne pas aux cantons le droit de réclamer de la Confédération une subvention en faveur de l'école primaire. Mais de ce que la Confédération n'a pas l'obligation, il ne découle pas qu'elle n'ait pas le droit de subventionner l'école primaire. D'autre part, on aurait tort d'accorder trop d'importance à certaines manifestations isolées pour les invoquer à l'appui de la constitutionnalité d'une subvention scolaire fédérale. C'est ainsi qu'en décembre 1871 la majorité de la commission du CN. avait soutenu qu'on ne devait pas introduire dans la Const. F. de dispositions concernant l'école primaire, et à l'appui elle disait, entre autres, que, « si l'on ajoute que, d'une manière générale, la Confédération passe encore pour riche, l'on comprendra que nous risquons de voir un grand nombre de communes disposées à se décharger sur la Confédération du fardeau financier de l'école, et, du moment qu'elle se mettra à donner des ordres, la Confédération ne pourra plus se soustraire facilement à une prétention de ce genre » (cf. les procès-verbaux précités p. 274).

II.

On a peine à résister à la tentation de tenir compte de la position assignée à la Confédération par la Const. F. dans le domaine de l'enseignement supérieur et de faire découler des prescriptions constitutionnelles expresses qui s'y rapportent l'inconstitutionnalité d'une subvention fédérale en faveur de l'école primaire. On argumente, en effet, comme suit: Le premier alinéa de ce même art. 27 de la Const. F., qui contient les dispositions concernant l'école primaire, dispose que la Confédération a le droit de créer des établissements d'enseignement supérieur ou de subventionner des établissements de ce genre.

Or, du moment que cette prescription expresse de la Const. F. est nécessaire pour que la Confédération ait le pouvoir de subventionner des établissements cantonaux d'enseignement supérieur, il faut de même un texte constitutionnel exprès pour que la Confédération puisse revendiquer le droit d'encourager par des subsides l'école primaire des cantons. Et, ce texte faisant actuellement défaut, la Confédération ne peut pas décider la subvention en faveur de l'école primaire sans revision préalable de la Const. F.

Cette argumentation n'est pas fondée. Certes, nous ne songeons pas à prétendre que les mots « ou de subventionner des établissements de ce genre », par lesquels se termine l'art. 27, al. 1er de la Const. F., sont, au fond, superflus et signifient chose allant de soi. Cette opinion a été soutenue autrefois par M. Haberstich, dans la séance du CN. du 20 janvier 1874 (procès-verbaux de 1873/74, p. 243), mais elle a été condamnée par le vote du Conseil. Ce qu'il faut remarquer ici, c'est que l'éventualité d'un appui financier à des établissements cantonaux d'enseignement supérieur est mis en opposition à cette autre éventualité : la création de pareils établissements par la Confédération même. Il est évident que, si la Const. F. s'était bornée à donner à la Confédération le seul droit de créer des établissements fédéraux, elle lui aurait, par là même, refusé la compétence d'appuyer financièrement les établissements cantonaux. A notre avis, la position assignée à la Confédération par la Const. F. à l'égard des établissements d'instruction supérieure a mis le constituant dans la nécessité de mentionner expressément la compétence de créer des établissements aussi bien que la compétence d'en subventionner, car se borner à ne mentionner que l'une d'elles, c'était exclure l'autre.

Tout autre est la situation à l'égard de l'école primaire. Il est incontestable que la Confédération n'a en aucune façon la compétence de créer des écoles primaires fédérales. Cela résulte du simple rapprochement des art. 27 et 3 de la Const. F. C'est pourquoi il n'a pas été nécessaire de mentionner expressément à l'art. 27 de la Const. F. le pouvoir de la Confédération de subventionner l'école primaire des cantons, pour peu que ce pouvoir découle d'autres dispositions de la Constitution.

III.

Or, pour fonder sur la Const. F. l'appui financier de la Confédération en faveur de l'école primaire, il suffit d'invoquer l'art. 2 de la Constitution, car cet appui financier n'a d'autre but que l'accroissement de la prospérité commune des confédérés.

Dans son message du 23 novembre 1880, concernant la participation financière de la Confédération aux expositions scolaires permanentes, le CF. s'est exprimé comme suit : Lors même que les écoles sont du ressort des cantons, la Confédération y a un puissant intérêt, intérêt général, tout d'abord, parce qu'il s'agit ici de la prospérité du peuple suisse; intérêt particulier aussi, parce que la Const. F. confère à la Confédération le droit et le devoir de veiller à ce que, dans tous les cantons, la jeunesse reçoive une instruction suffisante. F. f. 1880 IV 503. [1])

En fondant ainsi sur l'art. 2 de la Const. F. la constitutionnalité de la subvention fédérale en faveur de l'école primaire, nous devons nous attendre à l'objection que voici : En invoquant ainsi — nous dira-t-on — le but fédéral qu'énonce l'art. 2 de la Const. F., la Confédération pourrait à son gré absorber toute activité quelconque de l'Etat et se mettre ainsi complètement au-dessus des limites établies par la Const. F. entre le pouvoir fédéral et le pouvoir cantonal. A elle seule, cette considération prouve que la Confédération ne peut déployer aucune activité quelconque en se fondant exclusivement sur l'art. 2 de la Const. F.

Cette objection ne nous paraît pas probante. Et d'abord, d'accord avec la pratique suivie jusqu'ici, nous sommes d'avis que l'on ne peut invoquer l'art. 2 de la Const. F. qu'en matière de subventions fédérales à accorder à des institutions cantonales, mais non pas lorsqu'il s'agit d'institutions fédérales. La Confédération ne peut pas non plus se fonder sur l'art. 2 de la Const. F. pour exercer une action, une activité directe de l'Etat, car l'étendue des compétences directes, matérielles de la Confédération est déterminée par les art. 3 et suivants de la Const. F.; d'où il résulte que les domaines de l'activité de l'Etat que ne visent pas ces articles sont réservés aux cantons et, par là même, soustraits à la Confédération.

Puis, nous croyons que le pouvoir d'accorder aux cantons des subsides fédéraux en faveur de leurs établissements n'est pas non plus illimité. Il est restreint non seulement par rapport à l'étendue des ressources dont la Confédération peut disposer effectivement, mais aussi à raison des tâches publiques que la Const. F. a imposées directement à la Confédération. L'Etat fédéral doit employer ses ressources en premier lieu à l'accomplissement de ces tâches et ce n'est que dans le cas où, ces tâches accomplies, il lui reste encore des ressources disponibles, ce n'est qu'alors que, se fondant sur l'art. 2 de la Const. F., il peut les consacrer à l'accroissement de la prospérité commune des

[1]) Cf. supra I p. 35.

Confédérés sous la forme de subventions accordées à des institutions cantonales. Des subventions de ce genre ne sont exclues que dans les domaines où elles se heurteraient à une défense expresse statuée par la Const. F., ce qui n'est pas le cas de l'école primaire, ainsi que nous venons de le démontrer.

Mais c'est à l'AF. qu'il appartient de décider si l'on accordera des subventions aux cantons et de déterminer la mesure de cet appui financier. Et, ce faisant, il lui est loisible de statuer dans chaque cas concret sur une subvention proposée, ou de fixer d'avance par une loi les conditions auxquelles est subordonné l'octroi des subventions.

Il faut considérer enfin que la Confédération n'est pas en droit de se servir des subventions comme d'un moyen pour déplacer les limites tracées par la Const. F. entre le pouvoir des cantons et le pouvoir fédéral. Cela revient à dire que la Confédération doit s'abstenir de subordonner ses subventions à des conditions dont l'effet serait de placer sous le pouvoir fédéral un domaine de l'activité de l'Etat réservé aujourd'hui aux cantons.

Certes, l'octroi d'une subvention fédérale comporte, en faveur de la Confédération, le droit d'en contrôler l'emploi correct. Mais, de par l'art. 2 de la Const. F., celle-ci ne peut pas faire découler d'une subvention fédérale le pouvoir d'exercer vis-à-vis des cantons une contrainte, une puissance. L'établissement subventionné demeure établissement cantonal et le canton peut, en tout temps, se soustraire au contrôle de la Confédération par le seul fait de renoncer à la subvention fédérale.

IV.

Il résulte de ce qui précède que nous ne pouvons pas partager l'avis qu'exprimait en ces termes le CF. dans son rapport du 19 mars 1889, sur l'encouragement, par des subsides, des écoles de travaux manuels pour garçons: D'après la Const. F., c'est aux cantons qu'il appartient de pourvoir à l'instruction primaire et il est hors de doute que ce fait exclut tout encouragement financier de l'enseignement primaire par la Confédération, d'autant plus que cet appui ne serait pas concevable sans l'exercice d'un certain contrôle par la Confédération. F. f. 1889 I 489 [1]).

Tout aussi peu fondé nous paraît le point de vue qu'avait soutenu M. le conseiller fédéral Schenk dans la séance du CN., du 7 juin 1893, où fut discutée la motion Curti, point de vue qu'il avait résumé en ces termes: « Nous ne pouvons pas fonder sur l'art. 2 de la Const. F. la subvention fédérale en faveur de l'école primaire. Lorsqu'une Constitu-

---

[1]) Cf. supra I p. 41.

tion contient des prescriptions spéciales sur telle ou telle matière, ce sont elles qui régissent la matière en question. Nous possédons une disposition précise sur l'école primaire et, dès lors, nous n'avons pas le droit d'en faire abstraction purement et simplement pour nous fonder sur une disposition toute générale de la Constitution ».

Bull. sténog. de l'AF. 1893 III p. 91.

M. le conseiller fédéral Schenk oubliait, en effet, que ce que détermine l'art. 27, al. 2-4 de la Const. F., ce sont les droits de souveraineté (Hoheitsrechte) de la Confédération dans le domaine de l'école primaire, que cet article n'interdit pas une subvention fédérale, et que, dès lors, il ne s'oppose nullement à l'application du principe, découlant de l'art. 2 de la Const. F., des subventions fédérales en faveur de l'école primaire.

Partagée par le CF., cette manière de voir du Département fédéral de Justice rencontra quelque opposition au sein de l'AF. Au lieu d'entrer en matière sur le projet du CF., du 18 juin 1901, les Conseils décidèrent, le 24 avril 1902, de compléter la Const. F. par une disposition expresse, avant de voter des subventions en faveur de l'école primaire. La majorité de l'AF. s'est placée à ce point de vue, non que la disposition nouvelle à insérer dans la Const. F. lui parût nécessaire ou indispensable, mais uniquement parce qu'elle désirait réaliser, sur la question même en discussion, l'accord unanime de tous les partis politiques.

Cf. Bull. sténog. de l'AF. 1901, XI p. 695 et suiv., en part. p. 777 (Heller, Ruchet), 1902 XII p. 131 (Munzinger).

III. La position des autorités fédérales dans les questions scolaires[1]).

2462. Dans toutes les questions scolaires rentrant, par leur nature, dans la législation cantonale, le Département fédéral de l'Intérieur renvoie aux gouvernements cantonaux compétents les personnes qui s'adressent à lui, parce que les autorités fédérales n'ont à trancher que les cas où il s'agit de l'application ou de la violation de l'art. 27 de la Const. F. CF. dans F. f. 1878 II 86.

2463. On ne saurait prétendre qu'en réservant au CF. la connaissance des recours sur l'art. 27 de la Const. F. la LF. sur l'organisation judiciaire ait voulu le charger de statuer sur tous recours

[1]) Cf. encore supra II nº 539.

quelconques en matière scolaire, quelle que soit la disposition constitutionnelle violée ou dont la violation est alléguée.[1])

F. f. 1888 III 755. Cf. Première Edition IV, no 1585.

La loi scolaire soleuroise dispose que, pendant la dernière (huitième) année scolaire, les jeunes filles ne sont tenues à fréquenter que les cours de travaux seulement. Elle donne toutefois au gouvernement le droit d'autoriser les grandes communes du canton à statuer une exception à cette règle, en déclarant cette huitième année obligatoire d'une manière générale comme les autres. Le Conseil d'Etat ayant accordé une permission de ce genre à la commune d'Olten et sanctionné l'usage qu'elle en avait fait, un habitant d'Olten a recouru au CF. contre ces décisions, en alléguant que l'autorisation accordée de prolonger la durée ordinaire de l'école obligatoire impliquait une fausse application de la constitution ou tout au moins un privilège de lieu contraire à l'art. 4 de la Const. F.

Par arrêté du 17 juillet 1888, le CF. s'est déclaré incompétent pour trancher le recours, parce que le recourant alléguait une violation, non pas de l'art. 27, mais de l'art. 4 de la Const. F., et que les recours visant ce dernier article sont de la compétence du TF. (art. 59, chiffre 2 de la loi d'organisation judiciaire). F. f. 1889 II 8.

2464. Il ne saurait appartenir aux autorités fédérales de pourvoir à l'acquisition du matériel d'enseignement pour les écoles primaires. CF. dans F. f. 1886 I 352.

2465. Par mémoire en date du 21 octobre 1887, le conseil communal de la ville de Fribourg a recouru au CF. contre l'élection du directeur des écoles primaires de cette ville, élection à laquelle avait procédé le Conseil d'Etat du canton de Fribourg. Il contestait au gouvernement le droit d'instituer et de nommer, de sa propre autorité et sans en référer à l'autorité communale, un directeur des écoles communales de la ville de Fribourg et demandait, en outre, au CF. de révoquer la nomination de l'abbé Morel à ce poste de directeur, parce que celui-ci avait exprimé, au sujet de l'organisation et de la direction des écoles, des opinions qui, si elles venaient à se réaliser, mettraient les écoles publiques de la ville de Fribourg dans une situation absolument incompatible avec les prescriptions de l'art. 27 de la Const. F.

---

[1]) Cf. aussi supra I p. 777, 788–789; puis encore infra nos 2468, 2482. 2483 et suiv.

Par arrêté du 15 novembre 1887, le CF. a décidé de ne pas entrer en matière sur le recours. Motifs : D'une part, c'est-à-dire pour autant que le recourant invoque les art. 9, 51 et 77 de la Constitution cantonale et les art. 4, 5 et 6 *b* de la Const. F., le CF. n'est pas compétent pour trancher le recours. D'autre part, la question de savoir si la nomination faite par le Conseil d'Etat fribourgeois est en harmonie avec la disposition du 3e al. de l'art. 27 de la Const. F. ne pourrait être examinée par le CF., le cas échéant, qu'après que l'autorité compétente aura décidé si le Conseil d'Etat est ou non autorisé par la Constitution cantonale à instituer et à nommer un directeur des écoles primaires de la ville de Fribourg.

F. f. 1888 II 513.

2466. Le CF. n'a pas fait d'objection au désir d'un chef d'institut de jeunes gens, qui demandait que son établissement, fréquenté exclusivement par des élèves étrangers, fût placé sous le patronage d'un gouvernement étranger.

Le 5 septembre 1888, la légation de Russie avait informé le CF., en effet, que le directeur d'un pensionnat de jeunes gens, à Clarens, s'était adressé au ministère de l'instruction russe pour lui demander de placer son institut, fréquenté exclusivement par des élèves de nationalité russe, sous le patronage du gouvernement impérial de Russie. Consulté à ce sujet, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a répondu au CF. que, pour autant que le dit institut ne recevrait que des élèves de nationalité russe, il ne voyait pas d'inconvénients à ce qu'on fît droit à ce désir, dans l'idée toutefois que le personnel dirigeant, les maîtres et les élèves de l'établissement seraient soumis aux lois et au droit commun en vigueur dans le canton. F. f. 1885 II 77, III 113.

2467. En astreignant les enfants d'étrangers résidant en Suisse à fréquenter les écoles, les autorités scolaires suisses agissent conformément aux principes de notre droit public. Les prescriptions de l'art. 27 de la Const. F. ne concernent pas seulement les Suisses ; la portée en est générale, de sorte qu'elles régissent tous les habitants sans distinction de nationalité. [1]

Dès lors, un étranger qui voudrait revendiquer le droit de tenir ses enfants à l'écart de l'enseignement public devrait pouvoir invoquer les clauses d'un traité international à l'appui de cette prétention. Or, les traités ne stipulent en cette matière aucun droit spécial en faveur des étrangers.

[1]) Cf. aussi supra II p. 364, chap. 4.

La Suisse demeure donc entièrement libre de ne consulter, en ce qui concerne les écoles suisses, que ses propres intérêts et de soumettre, en particulier, à sa législation scolaire toutes les personnes qui résident sur son territoire.

D'après l'art. 27 de la Const. F., les parents n'ont pas l'obligation absolue d'envoyer leurs enfants dans les écoles publiques, mais ils ont la faculté de leur faire donner un enseignement privé, sous réserve du droit de surveillance de l'Etat, qui veille à ce que cet enseignement soit suffisant.[1]) En outre, les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir en aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.[2]) Enfin, l'instruction primaire est gratuite pour chacun, aussi pour les étrangers, qui, en matière d'impôts, sont assimilés aux Suisses par les traités.[3])

En affirmant ces principes, la Suisse reconnaît volontiers aux autres Etats le droit d'agir de même à l'égard des Suisses qui résident à l'étranger. CF. dans F. f. 1877 II 6.

IV. L'enseignement secondaire[4]).

2468. Considérant que l'enseignement secondaire est entièrement dans la compétence des cantons, et que, jusqu'ici, rien n'a encore démontré que le mode de son organisation, dans le canton de Fribourg, soit nuisible à l'enseignement primaire, qui seul est placé sous la haute surveillance de la Confédération, le CF. a écarté un recours de la commune de Bulle, comme mal fondé, pour autant qu'il était basé sur l'art. 27, al. 2 et 3 de la Const. F.

La commune de Bulle, avait institué une école secondaire libre, à la suite d'un conflit survenu avec le Conseil d'Etat de Fribourg, au sujet d'un poste de maître à repourvoir à l'école secondaire cantonale. Là-dessus, le gouvernement refusa d'approuver le budget de cette commune pour 1876 et l'astreignit de plus, en vertu de la loi scolaire cantonale, à toutes les obligations auxquelles elle était tenue envers l'école secondaire cantonale. Dans son arrêté du 7 août 1876, le CF., se fondant sur l'art. 59, lettre *a* de la loi sur l'organisation judiciaire fédé-

---

[1]) Cf. infra § VII; puis encore supra I no **55**; II no **669**.
[2]) Cf. infra § VI.
[3]) Cf. infra § V.
[4] Cf. aussi supra III no **1094**, considér. 10, p. 201.

rale, s'est déclaré incompétent, pour autant que la commune recourante alléguait une violation des droits garantis par la Constitution cantonale.[1]) F. f. 1877 II 258; cf. aussi F. f. 1878 II 86 (CF. le 15 déc. 1877).

2469. L'art. 27, al. 2 de la Const. F. ne parle, il est vrai, que de l'instruction primaire. Les autorités fédérales ont néanmoins le devoir d'examiner si les cantons ne possèdent pas, sous le nom d'école ou d'instruction secondaire, un enseignement qui, par sa nature, doit être désigné comme enseignement primaire. On ne peut considérer comme enseignement secondaire que l'enseignement qui suit l'instruction primaire, telle qu'elle est prévue par les lois et règlements en vigueur, mais non un enseignement parallèle à l'instruction primaire. S'il en était autrement, il serait facile d'éluder les prescriptions de l'art. 27 de la Const. F.

Dans un cas soumis à son examen et concernant l'école secondaire d'Arth, le CF. a constaté que, dans le canton de Schwyz, l'enseignement secondaire succède réellement à l'enseignement primaire. En effet, l'art. 2 du programme pour les écoles secondaires, du 4 décembre 1873, porte ce qui suit:

Peuvent être admis à l'école secondaire les élèves des deux sexes qui ont satisfait aux conditions fixées par l'organisation scolaire, en ce qui concerne la fréquentation des six classes de l'école primaire.

CF. le 2 nov. 1877, F. f. 1878 II 84; cf. nº **2479**.

V. La gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques[2]).

2470. Les prescriptions des lois cantonales relatives à l'établissement ne peuvent pas porter atteinte au principe de la gratuité de l'école primaire, principe garanti par l'art. 27 de la Const. F.

CF. le 5 sept. 1890, F. f. 1890 IV 40. Cf. aussi supra II, nº 539.

2471. Le Petit Conseil du canton des Grisons avait confirmé, le 25 janvier 1889, une décision de la commission scolaire d'Ardez, astreignant une dame Pensi, de Bormio (Italie), domiciliée à Guarda (Grisons), au paiement d'un écolage de 15 francs pour son fils, qui se trouvait à Ardez.

---

[1]) Cf. supra nº **2463**.

[2]) Cf. Première Edition IV, nºs **1578**, **1579**; supra nºs **55**, **2467**; infra nº **2487**.

Saisi d'un recours contre cette décision, le CF. l'a annulée par arrêté du 26 avril 1889. Considérants :

L'école d'Ardez est incontestablement une école publique ; par conséquent, l'enseignement qu'on y donne doit, aux termes des art. 27 de la Const. F. et 45 de la Constitution du canton des Grisons [1]), être gratuit pour les enfants qui fréquentent cette école.

Une restriction, même partielle, du principe de la gratuité de l'enseignement primaire dans les écoles publiques est contraire à la prescription catégorique de l'art. 27 de la Const. F. et ne peut pas être admise.

Il est vrai que, dans certains cas peut-être, des prescriptions de police touchant l'établissement peuvent permettre à l'autorité compétente de refuser l'entrée dans une commune à un enfant tenu de fréquenter l'école ; mais, lorsqu'une fois le domicile a été autorisé, elles ne peuvent plus fournir de motif de restreindre le droit de cet enfant à l'enseignement primaire gratuit En effet, les prescriptions de police sur l'établissement n'ont rien de commun avec le principe de la gratuité de l'école primaire, et, quand on considère le but humanitaire que poursuit ce principe, on ne peut leur attribuer aucune influence sur son application.

Du moment que la commune d'Ardez a permis au jeune Pensi de séjourner sur son territoire, elle est tenue, aux termes de l'art. 27 de la Const. F., de l'astreindre à fréquenter l'école publique communale et de l'y faire bénéficier de l'enseignement gratuit. [2])

F. f. 1889 II 578; 1890 I 792.

2472. J. Bührer, Schaffhousois, demeurant à Waltensburg (Grisons), avait placé, pendant l'hiver, un et parfois deux de ses enfants chez leurs grands parents à Valendas, où ils avaient fréquenté l'école

[1]) L'art. 45 de la Constitution du canton des Grisons, de 1880, est ainsi conçu : L'Etat doit veiller au développement de l'instruction publique dans son ensemble. Par contre, c'est aux communes qu'incombe en premier lieu, et moyennant l'appui convenable du canton, la tâche de faire le nécessaire dans ce but, conformément aux prescriptions de droit fédéral et cantonal applicables en la matière. Les écoles publiques sont placées sous la surveillance de l'Etat. L'enseignement primaire est obligatoire et il est gratuit dans les écoles publiques.

[2]) Reconnaissant la justesse de ces considérants, le gouv. argovien a annulé spontanément, le 21 déc. 1889, une décision analogue à celle qu'avait prise la commune grisonne, décision contre laquelle les intéressés avaient recouru au CF.: aff. Dätwyler et cons. F. f. 1890 I 548.

primaire. La commune de Valendas lui réclama pour ce fait un écolage de 20 francs pour l'année courante. Le Petit Conseil du canton des Grisons déclara fondée cette réclamation, le 6 mai 1890, en alléguant que la gratuité de l'école, garantie par la Constitution, ne pouvait profiter qu'aux enfants ayant leur domicile fixe dans une commune déterminée, et non à ceux qui ne se rendent dans un endroit que pour y fréquenter l'école. Or, ajoutait-il, c'est à cette dernière catégorie qu'appartiennent les enfants Bührer; pendant l'été, ils demeurent avec leurs parents à Waltensburg et ce n'est qu'au mois d'octobre qu'ils se rendent à Valendas pour y fréquenter l'école. On ne peut donc pas dire que leur véritable domicile soit à Valendas.

Le CF., par contre, a admis, le 5 septembre 1890, le recours dont il a été saisi contre cette décision, et a déclaré mal fondée la réclamation de la commune, en rappelant son arrêté du 26 avril 1889, pris dans l'affaire Pensi[1]), et en s'inspirant, au surplus, des considérants que voici :

Le CF. ne peut pas tenir compte de l'objection d'après laquelle les enfants Bührer n'auraient séjourné à Valendas que pendant la durée de l'école et uniquement dans le but de la fréquenter. On ne doit pas perdre de vue que l'art. 27 de la Const. F. déclare l'enseignement primaire public non seulement gratuit, mais encore obligatoire. Il en résulte que les enfants en âge de fréquenter l'école qui séjournent à Valendas, au moment où celle-ci est ouverte, sont également tenus de la fréquenter. Cette circonstance ne permet pas aux autorités chargées de la surveillance de l'école de s'informer du motif pour lequel les enfants séjournent dans la localité. Si on leur accordait le droit de s'en inquiéter, il faudrait, pour être conséquent, leur donner, le cas échéant, celui de renvoyer les enfants. Or, cela enlèverait toute valeur à l'art. 27, al. 2, de la Const. F.

Du moment qu'on a autorisé les enfants Bührer à séjourner dans la commune de Valendas, ils avaient le droit et l'obligation d'y fréquenter les écoles publiques et cette fréquentation, de même qu'elle était obligatoire d'une part, devait aussi être gratuite de l'autre[2]).

F. f. 1890 IV 40; 1891 II 163.

---

[1]) Cf. nº 2471.

[2]) Pour les mêmes motifs, le CF. a déclaré, en 1890, que la commune argovienne d'Hermetschwyl était tenue d'admettre sans conditions à fréquenter l'école primaire de couture de cet endroit les pensionnaires de l'établissement privé pour jeunes filles abandonnées. F. f. 1891 II 163.

2473. A teneur de l'art. 27, al. 2, de la Const. F., les cantons doivent pourvoir à l'instruction primaire, qui doit être suffisante, obligatoire, gratuite dans les écoles publiques, et placée exclusivement sous une direction civile. L'art. 44 de la Constitution cantonale des Grisons, du 23 mai 1880, charge les communes de cette obligation. La municipalité de Castaneda, à l'opinion de laquelle le gouvernement des Grisons déclare se ranger, affirme que l'école de cette commune répond aux exigences de la loi et qu'elle est ouverte gratuitement à tous les enfants en âge de fréquenter l'école et dont les parents habitent sur le territoire de la commune.

« Ces assertions ne sont pas contestées » par les recourants, pères de famille habitant Nadro, c'est-à-dire une localité qui fait partie de la commune de Castaneda.

En regard de ces faits, le CF. a rejeté, le 10 décembre 1889, la demande des recourants Rossi et consorts, qui voulaient obtenir pour leurs enfants, ou bien l'entrée gratuite à l'école communale de Grono ou bien le remboursement, par la commune de Castaneda, des écolages à payer à Grono. Cette demande dépassait la limite des exigences posées par l'art. 27 de la Const. F. et, partant aussi, la compétence du CF.

Le Petit Conseil du canton des Grisons avait décidé, le 12 août 1889, que les pères de famille habitant Nadro n'étaient pas en droit d'exiger de la commune de Castaneda qu'elle payât l'écolage de leurs enfants à la commune de Grono, dont ils fréquentaient l'école, parce qu'elle était plus rapprochée de Nadro. En revanche, il a enjoint à la commune de Castaneda de maintenir en toute saison, même en hiver, la route de Nadro en bon état, de telle sorte que les écoliers de Nadro puissent la parcourir sans danger.[1]) F. f. 1889 IV 1073; 1890 I 793.

VI. L'école et la liberté religieuse[2]).

2474. Le droit des cantons de déterminer les jours pendant lesquels l'école doit être fréquentée n'est pas restreint par la Const. F.

Le fait d'astreindre un enfant à se rendre à l'école un jour de fête religieuse ne constitue en aucune façon une violation de la liberté de conscience. Si le père de l'enfant trouve sa conscience

---

1) Cf. aussi supra II no 539.
2) Cf. supra I nos 55, 57, 60, 64, 75; puis III p. 58, § XI, p. 210, § XXIII.

froissée par ce fait, il lui est loisible de retirer son fils des écoles publiques et de lui faire donner, d'une autre façon, l'enseignement prescrit par la loi. [1])

Grâce à la liberté absolue de croyance, chacun a le droit de déclarer à volonté que tel ou tel jour est jour de prière pour lui ; il en résulte que l'Etat ne pourrait pas, sans supprimer l'ordre dans l'école, prendre en considération de pareilles circonstances personnelles et qu'il est en droit de ne pas admettre comme motif d'absence de l'école la célébration d'une fête religieuse.

C'est pourquoi le CF. a écarté, le 3 juin 1881, le recours de V. Chappuis, qui se plaignait d'avoir été condamné par le tribunal de police de Delémont à 40 cent. d'amende, pour absence non-suffisamment justifiée de son fils à l'école. Le recourant prétendait que cette condamnation portait atteinte à la liberté de croyance et des cultes, attendu que l'absence incriminée avait eu lieu un jour de fête reconnu par l'église catholique romaine du Jura, et qu'en sa qualité de catholique il avait eu le devoir d'envoyer, ce jour là, son enfant à l'église. [2])

F. f. 1882 II 735.

2475. En décidant qu'un enfant israélite est tenu de fréquenter l'école aussi le samedi, les autorités cantonales n'agissent pas contrairement aux dispositions de l'art. 27 de la Const. F.

L'art. 27, al. 2, de la Constitution permet sans aucun doute à l'autorité compétente d'astreindre un enfant à prendre part à l'instruction publique ordinaire, à l'exception de l'enseignement religieux. Cette mesure n'est pas, non plus, en contradiction avec l'al. 3 du même art. 27, car on ne saurait prétendre que la fréquentation de l'école et la participation à un enseignement moral et scientifique soient un travail incompatible avec la solennité d'un jour consacré au culte.

D'autre part, la fréquentation à volonté de l'enseignement prescrit par la loi ne peut absolument pas se concilier avec une discipline scolaire convenable, et, en particulier, il serait impossible de maintenir cette discipline dans les communes mixtes, si chaque père de famille était autorisé, selon son bon plaisir, à envoyer ses enfants à l'école ou à les en dispenser.

---

[1]) Quid cependant, si le père n'a pas les moyens de faire donner à son enfant, d'une autre façon, l'enseignement prescrit par la « loi » ou si l'école publique est déclarée obligatoire à l'exclusion de tout enseignement privé ?

[2]) Cf. aussi supra III nº **1006**.

C'est pourquoi le CF. (6 juillet 1874) et l'AF. (9 novembre, 8 décembre 1874) ont déclaré mal fondé un recours de J. Guggenheim, d'Oberendingen (Argovie). F. f. 1874 III 268, 1041.

2476. Adolph Meyrat, à Neuchâtel, membre de la secte religieuse des adventistes du septième jour[1]), dont le samedi est le jour de fête religieuse, a demandé que son fils, astreint à fréquenter l'école, fût dispensé de s'y rendre le samedi. Ayant essuyé un refus des autorités cantonales, il recourut au CF., mais cette autorité écarta son recours comme non fondé, par arrêté du 22 janvier 1895. Considérants:

Le recourant prétend que l'art. 27 de la Const. F. lui donne le droit de ne point envoyer son enfant à l'école le samedi, jour férié de la communauté religieuse à laquelle il appartient.

Le CF. ne saurait partager cette manière de voir, pas plus qu'il ne l'a fait précédemment dans des cas analogues. Ainsi que le déclare l'art. 49 de la Const. F., nul ne peut, pour cause d'opinion religieuse, s'affranchir de l'accomplissement d'un devoir civique. Une disposition analogue est formulée à l'article 50 de la même Constitution, en ces termes: « Le libre exercice des cultes est garanti dans les limites « compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. » Ces dispositions se complètent réciproquement et imposent cette conclusion, c'est que l'Etat ne peut reconnaître les opinions religieuses et leur laisser le champ libre qu'autant que le permettent l'ordre public et les bonnes mœurs.

Or, l'obligation de fréquenter l'école primaire est un devoir civique, aussi bien que l'obligation de faire le service militaire (art. 18 de la Const. F.). On ne saurait satisfaire à ces devoirs qu'en conformité de l'ordre public existant, dont fait partie la fixation de la scolarité et des jours d'école. Cet ordre public ne saurait subir de restriction pour cause d'opinion religieuse, sans que ne soit lésé le principe même de l'obligation et aussi, jusqu'à un certain point, le principe de l'égalité de tous devant la loi. Car, si une communauté religieuse en vient à instituer un jour férié différent du jour férié ordinaire, il peut aussi bien se faire qu'elle en adopte plusieurs par semaine, de sorte que le temps dont disposeraient certains enfants pour fréquenter l'école serait réduit à un minimum.

Du fait que, dans le canton de Neuchâtel, des dispenses de fréquenter l'école le samedi ont déjà été accordées à quelques enfants

[1]) Cf. aussi supra III p. 46, 63, note 2.

de parents adventistes, le recourant ne saurait conclure qu'on ait le devoir de prendre sa demande en considération, car, en regard de la loi scolaire et de la Constitution fédérale, ces dispenses ne peuvent se justifier et n'engagent que la responsabilité des autorités qui les ont accordées. F. f. 1895 I 114; 1896 II 430.

2477. L'obligation imposée à un élève de faire du service dans le corps des cadets ne porte pas atteinte à l'art. 27, al. 3 de la Const. F., qui dispose que les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance. L'opinion d'après laquelle les exercices militaires seraient incompatibles avec une éducation chrétienne est en contradiction complète avec l'art. 49, al. 5 de la Const. F., combiné avec l'art. 81 de la LF. sur l'organisation militaire, du 13 novembre 1874.
CF. le 24 août 1877, F. f. 1878 II 86.

2478. A l'occasion d'un recours émanant du canton de Fribourg, le Département fédéral de l'Intérieur a fait, sur le caractère de l'école publique protestante de Berg, des recherches qui lui ont permis de constater que cette école ne satisfaisait pas à la condition posée par l'art. 27 de la Const. F., en ce qui concerne « la direction exclusive de l'autorité civile ». Bien au contraire, cette école, de même que toutes les écoles subventionnées par la Société de secours protestante évangélique avait – et c'était là son but — le caractère d'une école confessionnelle. C'est pourquoi le CF. a chargé le Département fédéral compétent (1er juin 1880) de procéder à une enquête sur les écoles protestantes du canton de Fribourg, par rapport aux conditions statuées par l'art. 27 de la Const F., et de charger, au besoin, le gouvernement fribourgeois de veiller à ce que ces écoles — en tout cas celle de Berg — soient mises en harmonie avec les prescriptions du dit article. Cf. F. f. 1881 II 583; cf. supra III nº **996**.

2479. Le caractère non-confessionnel que l'instruction publique doit avoir à tous ses degrés peut être examiné à deux points de vue: à celui de l'enseignement proprement dit, et à celui de la personne qui en est chargée. Les délibérations qui ont eu lieu lors de la revision de la Constitution démontrent que la prescription de l'art. 27, al. 3, ne vise que l'enseignement même, et non la personne qui le donne. L'AF. a rejeté, en effet, diverses propositions tendant à ce

que l'on exclue de la direction des écoles publiques, soit tous les ecclésiastiques, soit les personnes appartenant à un ordre religieux. [1])

C'est pourquoi la prescription de l'art. 27, al. 3, de la Const. F. n'a subi aucune atteinte par le fait que l'assemblée paroissiale d'Arth a décidé de confier le poste d'instituteur secondaire au chapelain d'une prébende ecclésiastique (la prébende de St-Michel). En revanche, le CF. a déclaré mal fondée l'assertion que l'école secondaire d'Arth est privée. Cette école est soumise, en ce qui concerne son organisation, aux lois et à la haute surveillance de l'Etat. En outre, elle reçoit des subsides provenant d'administrations et de fonds publics. Ces deux circonstances réunies ne permettent pas de considérer l'école d'Arth comme une école privée. Cf. le 2 nov. 1877, F. f. 1878 II 84. Cf. no **2473**.

2480. Il résulte des termes de l'art. 27, al. 3, de la Const. F. que le maintien d'écoles confessionnelles publiques n'est plus compatible avec cette Constitution. [2])

C'est pourquoi le CF. a écarté, comme mal fondé, un recours dirigé contre la décision prise, le 6 mai 1875, par la commune politique d'Ilanz de supprimer l'école catholique et de la réunir à l'école communale en une école municipale publique.

Les recourants avaient fait ressortir eux-mêmes le fait que, dès sa fondation, l'école catholique avait été traitée comme école publique et avait obtenu, à ce titre, des subventions de fonds scolaires publics. Les deux parties étaient donc d'accord pour en reconnaître le caractère d'école publique. F. f. 1877 II 260.

2481. Le 11 octobre 1881, le CF. a adressé au gouvernement du canton de Zoug un office ainsi conçu :

A teneur de l'art. 27, al. 3, de la Const. F., les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

Cette disposition, qui ne saurait donner lieu à la moindre équivoque, est non seulement applicable aux écoles mentionnées à l'al. 2 de l'article précité (c'est-à-dire aux écoles primaires), mais bien à tous les établissements d'instruction publique de la Confédération et des cantons, c'est-à-dire aussi à l'école cantonale (industrielle) de Zoug.

---

[1]) Cf. aussi supra I nos 55, 61, 70; puis encore nos **2483** et suiv.
[2]) Cf. infra nos **2486** et suiv.

A ce point de vue, l'observation que renferme le certificat délivré pour l'année 1879/80 à l'élève Menteler (« Menteler a été très négligent dans l'accomplissement de ses devoirs religieux ») n'est pas admissible. Il est vrai qu'on n'a pas exercé de contrainte envers cet élève, pour le faire suivre un enseignement religieux ou accomplir un acte religieux (art. 49, al. 2, de la Const. F.), mais, par l'observation introduite dans son certificat, la commission de l'école publique fréquentée par lui l'a déclaré coupable de négligence dans l'accomplissement de devoirs religieux, alors que la Const. F. ne reconnaît pas l'existence de semblables devoirs à l'égard de l'école; d'ailleurs, la décision de la commission d'inspection, du 9 octobre 1875, démontre clairement que cette observation doit, sans aucun doute, être considérée comme destinée à infliger un blâme à l'adresse d'un élève « fautif », vis-à-vis duquel de précédentes « remontrances et exhortations étaient restées stériles. »

En conséquence, le CF. a invité le gouvernement zougois à faire supprimer la mention défavorable inscrite au certificat du jeune Menteler et à veiller à ce que désormais les autorités scolaires s'abstiennent de pareilles critiques. F. f. 1882 II 733.

2482. Un fait concret qui s'est produit en 1877 a fourni au Département fédéral de l'Intérieur l'occasion de déclarer que, d'une manière générale, il était contraire à l'art. 27, al. 3 de la Const. F. d'introduire comme manuels d'enseignement dans les écoles publiques des livres destinés à un culte déterminé, mais que l'autorité fédérale ne pourrait examiner la question, au fond, que si elle en était saisie par voie de recours. F. f. 1878 II 86.

2483. *La question des sœurs enseignantes dans le canton de Lucerne.*

La commune de Ruswil (canton de Lucerne) avait décidé, le 25 juillet 1876, la création d'une école supérieure de jeunes filles et y avait appelé en qualité d'institutrice, le 24 septembre 1876, une sœur enseignante de Menzingen (canton de Zoug).

Mathieu Schmidlin et consorts ont recouru contre ces arrêtés communaux au Conseil d'Etat de Lucerne; puis, n'ayant pas obtenu gain de cause, ils se sont adressés au CF. Ce dernier avait déjà écarté, le 22 septembre 1876, la demande de suspension provisoire de la nomination de l'institutrice. Dans leur nouveau recours, Schmidlin et consorts demandaient au CF. :

d'annuler, comme contraires à la Const. F., les décisions communales attaquées par eux;

subsidairement, de déclarer que ces décisions n'auraient aucune force obligatoire à l'égard des recourants et au point de vue de l'impôt, si l'école secondaire de jeunes filles à créer était placée sous la direction de sœurs enseignantes appartenant à un ordre monastique.

D'autre part, la commune de Buttisholz (Lucerne) avait également appelé, le 15 octobre 1876, une religieuse sortant de l'école normale de jeunes filles d'Ingenbohl (Schwyz) au poste d'institutrice à l'école secondaire de jeunes filles, et une sœur enseignante de Menzingen (Zoug) à celui d'institutrice à l'école primaire inférieure de la commune. Jules Schmid et consorts ont recouru au CF. contre ces décisions (29 octobre 1876) et lui ont demandé d'annuler, en vertu de l'art. 27 de la Const. F., les deux nominations qui avaient eu lieu et, subsidairement, de déclarer qu'elles n'étaient pas obligatoires pour les recourants par rapport à l'impôt.

Après avoir fait procéder, par les soins de M. Birmann, député aux Etats, à Liestal, à une enquête sur l'état des écoles dans les deux communes de Ruswil et Buttisholz et, en particulier, sur l'activité des sœurs enseignantes, le CF. a écarté les deux recours comme mal fondés, par arrêté du 24 février 1880, basé sur les considérants que voici :

Les recourants de Ruswil et de Buttisholz sont d'accord pour contester la légalité de la nomination de sœurs enseignantes dans les écoles publiques, en se fondant sur l'art. 27 de la Const. F. et en invoquant les raisons que voici :

a. Les sœurs enseignantes font partie d'un ordre monastique;

b. Elles ne donnent pas un enseignement primaire suffisant, et elles ne peuvent pas le donner, grâce à leur instruction incomplète;

c. La règle de leur ordre les subordonne à leurs supérieurs ecclésiastiques, même en ce qui concerne la tenue de l'école; elles sont donc, ainsi que leurs écoles, soustraites à la direction de l'Etat;

d. L'enseignement, étant absolument confessionnel, n'est pas de nature à pouvoir être suivi par les adhérents de toutes les confessions sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience ou de croyance.

Il faut observer, à ce propos, ce qui suit :

Ad a. Ni l'al. 1er de l'art. 51, ni l'al. 2 de l'art. 52 de la Const. F. ne sont applicables aux sœurs enseignantes de la Sainte-Croix. L'art. 27, invoqué par les recourants, ne contient non plus aucune disposition qui exclue, en général, de la carrière de l'enseignement dans les écoles publiques les personnes appartenant à un ordre religieux.

Ad b. On n'a pas prétendu que les conditions posées aux aspirants dans le canton de Lucerne pour l'obtention du certificat de capacité soient, en général, trop peu élevées pour assurer un enseignement primaire suffisant, et il n'y a pas de fait qui corrobore cette supposition. D'après les déclarations du gouvernement de Lucerne, le CF. doit admettre que les sœurs enseignantes qui veulent obtenir le certificat de capacité pour le canton de Lucerne doivent se soumettre à l'examen prescrit et ont à remplir les mêmes conditions que les aspirants et aspirantes laïques. Cela est confirmé par le fait que trois sœurs enseignantes ont été refusées à un examen qui a eu lieu en automne 1875. On peut en conclure que celles des sœurs qui ont obtenu un brevet de capacité sont suffisamment qualifiées pour donner l'enseignement primaire. Il n'est pas possible de juger avec certitude, d'après les actes du recours, si l'autorité favorise exceptionnellement les sœurs enseignantes en faisant usage de la disposition de la loi lucernoise qui permet de donner un brevet d'enseignement même sans examen.

Par contre, il résulte des renseignements sur l'état des écoles, empruntés par le gouvernement de Lucerne aux rapports d'inspection, que les écoles des sœurs enseignantes ne sont pas au-dessous de la moyenne des écoles du même genre, en ce qui concerne les résultats obtenus, et le délégué fédéral est arrivé à la même conclusion d'après ses propres inspections, notamment pour les écoles de Ruswil et de Buttisholz.

Ad c. Les recourants expriment la crainte de voir se produire dans les écoles tenues par les sœurs enseignantes des faits qui soient en contradiction matérielle avec le principe de la direction exclusive des écoles publiques par l'Etat. Il est vrai que ces appréhensions ne sont que trop fondées, eu égard aux constitutions des sœurs enseignantes. [1])

---

[1]) Dans la F. f. 1880 I 425, le CF. cite quelques passages concernant l'école et tirés des constitutions de l'institut des sœurs enseignantes du IIIe ordre de St. François d'Assise (sœurs de la Sainte-Croix), constitutions qui datent des années 1840–1850. Dans la F. f. 1880 IV 682, il reproduit les nouveaux statuts de l'institut des sœurs enseignantes de la Sainte-Croix à Menzingen, concernant les fonctions d'institutrice, statuts approuvés par l'évêque Lachat, le 24 juil. 1880, et actuellement en vigueur. Il cite également, des constitutions des sœurs de charité de la Sainte-Croix à Ingenbohl, de 1879, les dispositions qui ont trait à « l'activité des sœurs au service de l'école ». On peut dire que l'observation précitée du CF. n'est guère applicable à ces nouvelles constitutions.

Toutefois, si les prescriptions de l'art. 27 de la Const. F. étaient violées en fait, l'autorité fédérale peut attendre du gouvernement de Lucerne, d'après sa déclaration expresse, qu'il n'hésitera pas à y mettre ordre; au surplus, le CF. se réserve de prendre les mesures nécessaires dans le cas où il lui parviendrait des plaintes fondées.

Ad d. 1. Les écoles publiques dans lesquelles fonctionnent des sœurs enseignantes peuvent — cela n'est pas contesté — être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions; il n'y a pas d'exclusion pour cause d'opinion religieuse.

Mais la question est de savoir si elles peuvent être fréquentées par les adhérents d'autres confessions « sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience ou de croyance » (art. 27 de la Const. F., al. 3).

2. La chose serait, en premier lieu, douteuse, si l'enseignement religieux proprement dit était nécessairement compris dans les branches obligatoires d'instruction. Mais, alors même qu'il en serait ainsi, les particuliers se trouvent protégés dans leur liberté de conscience et de croyance par la disposition de l'art. 49, al. 2, de la Const. F., d'après lequel nul ne peut être contraint de suivre un enseignement religieux. Il en résulte, en effet, que, lorsque des sœurs enseignantes donnent l'enseignement religieux dans l'école publique, il est loisible à la personne qui exerce l'autorité paternelle ou tutélaire de faire ou non participer à cet enseignement l'enfant sur lequel elle a autorité.

D'après le même article, nul ne peut être contraint d'accomplir un acte religieux, d'où il suit que, lorsque, dans une école publique, il se fait de ces actes, soit des prières, des cérémonies du culte ou des génuflexions, comme disent les recourants, les parents ou tuteurs qui ont d'autres opinions ont, en ce qui concerne ces actes, le même droit que pour l'enseignement religieux. [1])

Enfin, toujours en vertu du même article de la Const. F., nul ne peut encourir des peines, de quelle nature qu'elles soient, pour cause d'opinion religieuse; il en résulte que les parents ou tuteurs peuvent toujours invoquer la protection de la Constitution pour leurs enfants fréquentant l'école, contre toute mesure qui serait prise à leur égard à cause de leurs opinions religieuses. [2])

Or, ni les recourants de Ruswil, ni ceux de Buttisholz ne mettent en avant aucun fait dont on puisse conclure qu'il y a dans les écoles des sœurs enseignantes, à ces divers points de vue, une atteinte inconstitutionnelle portée à la liberté de conscience et de croyance.

---

[1]) Cf. aussi supra III no **1007**.

[2]) Cf. aussi supra III nos **1005**, **1006**; puis encore no **2481**.

3. En revanche, ils sont d'accord pour affirmer qu'il ne suffit pas, pour faire disparaître le danger de cette violation, que leurs enfants soient dispensés de l'enseignement religieux proprement dit, donné par les sœurs enseignantes, attendu que celles-ci transforment plus ou moins toutes les autres leçons en leçons de religion, et cela intentionnellement et dans l'esprit monastique de partialité, d'exaltation et d'étroit fanatisme dans lequel elles ont été élevées et instruites.

En effet, le règlement scolaire des sœurs enseignantes prescrit que « l'enseignement religieux, comme base de toute éducation, comme âme de toute instruction, doit pénétrer chaque objet et le pénétrer complètement ». Il paraît donc que le gouvernement de Lucerne est dans l'erreur lorsqu'il dit, dans son contre-mémoire concluant au rejet du recours, que la nomination de sœurs enseignantes n'est pas en contradiction avec l'art. 27, al. 3, de la Const. F., « attendu que, à l'exception de l'enseignement religieux, les autres branches d'instruction ne touchent en rien à la liberté de conscience ou de croyance ».

Il est tout à fait probable que cette « pénétration » de l'enseignement religieux dans les autres branches d'instruction existe réellement dans les écoles des sœurs enseignantes sur une plus large échelle que dans les autres écoles; bien qu'elle trouve des bornes, d'une part, dans la nature de certaines branches et, d'autre part, dans la législation de l'Etat, qui, ainsi que l'assure le gouvernement de Lucerne pour ce qui concerne son canton, fixe obligatoirement, pour toutes les écoles primaires, le plan d'études, le but de l'instruction, les livres, etc.; il y a cependant un danger incontestable par le fait de cette « pénétration » du domaine religieux et ecclésiastique dans l'instruction toute entière, notamment dans les écoles publiques des communes où se trouvent représentées diverses opinions religieuses et diverses confessions. Ce danger paraît d'autant plus grand et redoutable qu'il s'agit ici de l'action de sœurs enseignantes placées spécialement au service de l'église, tenues d'obéir aveuglément à leurs supérieurs et vouées à une vie d'ascétisme religieux.

Toutefois, sur ce point aussi, les recourants basent leur plainte sur des appréhensions qu'ils croient avoir des motifs de nourrir, plutôt que sur des faits réellement tangibles et de nature à démontrer que les sœurs enseignantes portent atteinte dans leurs écoles à la liberté de croyance et de conscience des membres d'autres communautés religieuses. Le gouvernement de Lucerne affirme qu'il ne lui est encore parvenu aucune plainte quelconque de ce genre contre les sœurs enseignantes, et le délégué fédéral déclare aussi que, d'après tout ce qu'il a vu et entendu, on ne peut équitablement faire aux sœurs enseignantes le reproche d'intolérance et de prosélytisme.

Dans le cas où cette attitude, que n'expliquent pas les constitutions de l'institut, viendrait à changer et où la tendance confessionnelle de l'enseignement donné par les sœurs dans les leçons obligatoires prendrait un caractère offensif et agressif, empêchant la liberté de conscience et de croyance des adhérents d'autres confessions de subsister dans son intégrité, c'est alors que l'autorité fédérale aurait le devoir d'intervenir, si, du moins, l'autorité cantonale ne satisfaisait pas d'elle-même aux obligations que lui impose l'art. 27 de la Const. F.

4. Enfin, les recourants demandent, pour le cas où il ne serait pas fait droit à leur réclamation tendant à l'annulation des nominations faites à Ruswil et à Buttisholz, d'être dégagés de l'obligation de payer l'impôt pour l'entretien des écoles dirigées par des sœurs enseignantes.

Il faut remarquer, sur ce point, que la décision à prendre au sujet de l'obligation d'acquitter l'impôt pour les dépenses communales publiques rentre dans la compétence des autorités cantonales et que, même dans le cas où la demande d'en être exempté se baserait sur le dernier alinéa de l'art. 49, relatif aux impôts pour le culte, ce ne serait pas, à teneur de l'art. 59, chiffre 6, de la LF. sur l'organisation judiciaire fédérale, le CF., mais bien le TF., qui serait appelé à prononcer.

Le recours ainsi écarté fut porté par ses auteurs devant l'AF. Par décision du 22 avril 1881, le CN. renvoya la question des sœurs enseignantes[1]) au CF., en l'invitant a examiner aussi toute une série de nouvelles pétitions parvenues dans l'intervalle aux autorités fédérales, et à présenter un rapport et des propositions à leur égard (R. Post. n. S. 231). Le 26 janvier 1882, le même Conseil, adoptant une motion Häberlin et consorts, invitait le CF. à présenter, le plus tôt possible, et au plus tard pour la session de décembre 1882, un rapport et des propositions sur la question des sœurs enseignantes, qui lui avaient été renvoyées pour nouvelle enquête (R. Post. n. S. 265).

Malgré ces décisions, l'affaire en est restée là et n'est plus revenue devant les Chambres. [2])

Arr. du CF. du 24 février 1880, F. f. 1880 I 411. Rapp. du CF. du 13 déc. 1880, F. f. 1880 IV 679. Rés. Dél. AF. avril 1881, n° 16; janv. 1882, n° 34; puis encore F. f. 1877 II 258; 1878 II 84; 1879 II 66; 1881 II 123; 1883 II 400; 1882 II 37, 847.

---

[1]) Une enquête faite, au mois de juil. 1880, par le Dép. féd. de l'Intérieur a démontré qu'il y avait alors, en Suisse, 240 écoles dirigées par des sœurs enseignantes.

[2]) Cf. supra II p. 248, chiffre 10.

2484. *La question des sœurs enseignantes dans le canton d'Appenzell-Rhodes intérieures.*

Le 3 janvier 1877, un certain nombre d'habitants d'Eggerstanden se sont adressés au CF. pour se plaindre du fait que les autorités scolaires communales et cantonales, ainsi que la commission d'Etat d'Appenzell-Rhodes intérieures, avaient décidé, soit approuvé le renvoi de l'instituteur de l'école primaire d'Eggerstanden et son remplacement par une sœur enseignante.

Les recourants demandaient au CF. :

D' « ordonner lui-même une enquête sur l'état de l'école communale et de leur accorder sa protection dans la mesure prescrite et permise par la Const. F. » Ils réclamaient, en particulier, « le renvoi de la sœur enseignante et la nomination d'un instituteur possédant une instruction convenable ». D'une manière générale, ils exprimaient le désir que la fréquentation de l'école fût soumise à des règles précises et l'école elle-même convenablement organisée.

Cette réclamation avait été provoquée par la décision de l'assemblée scolaire de la commune d'Eggerstanden d'appeler à l'école communale une sœur enseignante qui ne réclamait qu'un traitement de 500 francs, à la place d'un instituteur nommé à titre provisoire et dont le traitement était de 900 francs. Elle a été appuyée par un second recours provenant d'Eggerstanden et daté du 2 février 1877. Un troisième, du 20 janvier 1877, émanant d'habitants d'Appenzell, demandait également au CF. d'examiner la situation des écoles dans le district scolaire d'Appenzell.

Le CF. chargea, dès lors, le Département fédéral de l'Intérieur de soumettre à une enquête approfondie l'état des écoles dans le canton d'Appenzell-Rhodes intérieures. Le Département confia cette tâche à M. Tschudi, député aux Etats [1]), à Saint-Gall.

Dans son rapport, l'expert a relevé à l'égard des écoles d'Appenzell-Rhodes intérieures plusieurs abus concernant, en particulier, la durée du temps consacré à l'école, la fréquentation régulière des classes, la division des districts scolaires, les locaux scolaires, tout en ajoutant cependant que, dans l'intervalle, ces abus avaient été supprimés en partie.

---

[1]) Cf. aussi supra p. 608, 609.

Quant à l'activité, dans l'école, des personnes appartenant à des ordres religieux [1]), il résulte du rapport d'inspection que ces personnes sont en partie des religieuses de St-Marie des Anges, en partie des sœurs enseignantes de Menzingen et d'Ingenbohl. L'instruction « technique » des religieuses pour la profession de l'enseignement est plus ou moins suffisante; en tout cas, elles ignorent les nouveaux progrès réalisés en matière de pédagogie et de méthode, par la simple raison que le cloître, par sa nature même, est un endroit où l'on fait des exercices d'ascétisme et où l'on ne songe pas à développer la culture générale des personnes qui y sont admises. Et pourtant, les femmes sortant de cet établissement prennent leur tâche au sérieux et s'y consacrent avec dévouement, pour autant qu'elles n'en sont pas empêchées par leurs obligations ascétiques, ecclésiastiques et économiques, ce qui est le cas dans une large mesure. On prie beaucoup, on récite le catéchisme presque tous les jours, on tient strictement aux exercices religieux, et l'on traite avec une préférence particulière la partie du livre de lecture ou de l'histoire de la bible qui a trait à la morale religieuse.

En fait de capacités et de résultats, les sœurs enseignantes sont, dans la règle, bien supérieures aux religieuses. En effet, les maisons-mères ne reçoivent et ne choisissent que des personnes possédant des capacités plus ou moins prononcées, et les aspirantes y sont instruites sévèrement au point de vue scientifique et pédagogique; on les astreint de temps en temps à des cours de répétition, et on les surveille continuellement en leur donnant des conseils. Il serait impossible de méconnaître, dans la manière dont les sœurs enseignantes conduisent l'école, un cachet confessionnel et ascétique des plus marqués. Elles se présentent avec une grande modestie; leur conduite est irréprochable; leur capacité professionnelle incontestée, dans la règle, leur dévouement et la manière consciencieuse dont elles s'acquittent de

---

[1]) A l'époque où le délégué féd., M. Tschudi, procédait à son inspection, soit en 1877 et 1878, le personnel enseignant comprenait 15 instituteurs, 5 sœurs enseignantes et 3 ou 4 religieuses installées à l'école du couvent d'Appenzell, avec des aides. Les religieuses reçoivent, une fois pour toutes, une indemnité arrêtée par contrat, très modérée; les sœurs enseignantes ont des traitements allant de fr. 400 à 500, les instituteurs de fr. 600 à 1200. Quelques anciens instituteurs cherchent, en outre, à gagner quelque chose comme musiciens dans les danses, en dépit de la défense contenue à l'art. 21 du règlement scolaire, F. f. 1880 I 403.

leur tâche, les résultats favorables qu'elles obtiennent, enfin l'excellente discipline, l'ordre strict et la propreté qui règnent dans leurs écoles leur attirent le respect et la reconnaissance du public. En particulier, on peut donner un témoignage très favorable à la sœur enseignante qui fonctionne à Eggerstanden. Mais, en premier lieu, ce sont leurs prétentions modestes au point de vue du traitement, qui suffit à la simplicité de leur manière de vivre, qui font décidément la plus grande propagande en leur faveur.

Là-dessus le CF. a pris, le 24 février 1880, l'arrêté que voici :

Le CF. considérant :

1° Que, pour ce qui concerne les conditions scolaires générales du canton d'Appenzell-Rhodes intérieures et les conditions scolaires spéciales des communes d'Eggerstanden et d'Appenzell, il a déjà été tenu compte de la demande des pétitionnaires au moyen de l'enquête officielle qui a été ordonnée ;

2° que cette enquête a démontré que l'état des écoles primaires du canton d'Appenzell-Rhodes intérieures est insuffisant sous plusieurs rapports ;

3° que la commission scolaire cantonale, après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête, a immédiatement ordonné d'elle-même une série de mesures ayant pour but de remédier, autant que possible, aux abus signalés ;

4° qu'il convient d'attendre le succès de ces mesures et de l'activité ultérieure des autorités cantonales dans le domaine de l'instruction publique, en général;

5° que, en ce qui concerne l'installation de sœurs enseignantes, il n'a pas surgi de faits permettant de considérer leur enseignement dans les écoles publiques comme incompatible avec les prescriptions de l'art. 27 de la Const. F. ;

6° que, quant à la destitution de l'instituteur d'Eggerstanden, les irrégularités qui ont été commises et qui, au surplus, ont perdu toute importance par suite de la démission volontaire de ce fonctionnaire, la connaissance de ces faits ne rentre pas dans la competence du CF.[1]) ;

arrête :

Il n'est pas donné suite, pour le moment, aux deux recours d'Eggertanden et d'Appenzell, et cela dans le sens des considérants ci-dessus. F. f. 1880 I 399, cf. 1878 II 84; 1879 II 66.

---

[1]) Cf. supra nº **2463**.

2485. *L'école catholique à Bâle.* Le 5 février 1884, le Grand Conseil du canton de Bâle-ville a écarté un recours de l'administration de la communauté catholique-romaine à Bâle contre une décision prise par le gouvernement bâlois, le 22 janvier 1883. Cette décision portait que l'établissement scolaire des recourants (appelé l'école catholique), fréquenté par environ 1500 enfants catholiques-romains et dirigé par une quarantaine d'instituteurs et d'institutrices appartenant aux congrégations des « frères de Marie » et des « sœurs de la Providence », devait être placé sous une direction laïque, et qu'aucune personne de l'un ou l'autre sexe faisant partie d'une congrégation scolaire ne pourrait plus y enseigner. Dans la même séance du 5 février 1884, le Grand Conseil de Bâle votait l'arrêté suivant, que le peuple bâlois a accepté, le 24 février 1884, par 4479 voix contre 2910.

Il est interdit aux personnes des deux sexes appartenant à des ordres religieux ou à des congrégations de diriger des écoles ou autres établissements d'instruction et d'y enseigner. [1])

Par mémoire du 16 avril 1884, l'administration de la communauté catholique-romaine de Bâle a recouru au CF. contre ces deux arrêtés, qu'elle qualifiait d'inconstitutionnels et dont elle demandait l'annulation, en se fondant sur les art. 27, 50 et 51 de la Const. F.; mais le CF. a écarté son recours comme mal fondé, le 5 juin 1884.

A l'appui de sa décision, le CF. fait observer que le vote du Grand Conseil bâlois, du 5 février 1884, écartant le recours catholique, est, quant au fond, entièrement identique à l'arrêté adopté le même jour et ayant la nature et la portée d'une loi générale. Il ajoute ensuite:

Dans ces circonstances, il n'y a, pour l'autorité fédérale saisie du recours, aucun motif pratique d'examiner, au point de vue du droit fédéral, le premier arrêté du Grand Conseil séparément du second.

Si le résultat de l'examen du premier de ces arrêtés venait à différer de celui de l'autre, à n'importe quel point de vue, cela serait aujourd'hui sans intérêt, puisque le Grand Conseil et le Conseil d'Etat de Bâle-ville ont voulu que les conditions de l'école catholique de Bâle fussent exclusivement régies, à partir du 5 février 1884, par le second arrêté du Grand Conseil.

Par conséquent, et conformément à la jurisprudence d'après laquelle il s'est toujours abstenu d'exprimer des opinions purement théo-

[1]) Cf. aussi supra I p. 316, 317.

riques [1]) et n'a jamais pris que des décisions susceptibles d'être véritablement exécutées, le CF. s'abstient d'examiner si le premier arrêté du Grand Conseil est matériellement fondé au point de vue du droit public fédéral.

Quant au second arrêté du Grand Conseil bâlois, du 5/24 février 1884, le CF. se borne à dire, sans motiver longuement sa manière de voir, que ce décret ne contient rien de contraire aux art. 27, 50 et 51 de la Const. F.

Le CF. a approuvé la thèse juridique soutenue par le Conseil d'Etat de Bâle-ville, dans sa réponse au recours. Nous empruntons au mémoire du gouvernement les passages que voici :

Il résulte d'emblée de l'art 27, al. 2 et 3 de la Const. F. que les écoles privées sont autorisées et qu'elles peuvent se distinguer des écoles publiques sur deux points, savoir :

1° qu'elles peuvent exiger le paiement d'un écolage, et

2° qu'elles peuvent être confessionnelles [2]).

Mais l'art. 27 prescrit que l'instruction primaire est obligatoire. Il dispose, en outre, à l'égard des écoles publiques et privées, que l'instruction primaire doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Il est vrai que la direction, par l'autorité civile, d'une école privée ne peut pas être la même que celle d'une école publique ; elle doit être moins accentuée et, le cas échéant, tenir compte du caractère confessionnel de l'école privée. Mais une direction doit pourtant être possible. Et cette direction de l'autorité civile ne saurait être ravalée au niveau d'une surveillance insignifiante, impuissante, générale, superficielle. Cependant, c'est le cas, en ce qui concerne l'école catholique ; les autorités se trouvent là en présence d'une résistance passive insurmontable, provenant uniquement du fait que les instituteurs ou institutrices qui y enseignent appartiennent à une corporation religieuse. Ce personnel est élevé dans les tendances cléricales ; il est hostile à l'Etat, comme toutes les congrégations, et tenu à une obéissance absolue envers des supérieurs ecclésiastiques. Or, comme nul ne peut servir deux maîtres, ces instituteurs et institutrices ne relèvent, en fait, que d'une autorité scolaire étrangère...

Il est évident que l'obéissance passive de ces maîtres vis-à-vis de leurs supérieurs ecclésiastiques étrangers et leur instruction absolument cléricale et défectueuse rendent encore beaucoup plus illusoire la direction de l'autorité civile dans une école privée que dans une école publique.

---

[1]) Cf. supra II n° 264.

[2]) Cf. supra I n° 55, puis encore III p. 201, consid. 10.

On peut d'ailleurs se demander s'il est permis d'appeler l'école catholique de Bâle une école privée. Entretenue par une paroisse avec les ressources de la paroisse et dirigée officiellement par le conseil paroissial et le curé de la paroisse, elle est, en réalité, devenue l'école publique d'une fraction de la population, de celle qui comprend les catholiques-romains. Reste à savoir si ce fait n'implique pas une violation de la Constitution, laquelle n'admet nullement une scission des écoles publiques d'après les confessions et ne reconnaît pas à l'Eglise le droit de surveiller ou de diriger les écoles primaires.

Par l'art. 51, al. 2, de la Const. F., la Confédération a entendu s'assurer la compétence d'étendre l'interdiction prononcée contre les jésuites aux membres d'autres ordres religieux, même contre la volonté des cantons. Cette interdiction ne se borne pas à enlever aux membres des corporations qu'elle atteint la faculté d'enseigner; elle a pour effet que ces personnes visées ne peuvent pas être reçues en corps dans aucune partie de la Suisse, ni y exercer, même individuellement, aucune action dans l'Eglise et dans l'école. La Const. F. n'a pas entendu créer en faveur de la Confédération un monopole et enlever aux cantons la faculté de décider s'ils veulent ou non confier l'enseignement à certaines catégories de personnes. Lors des délibérations sur la Constitution, ce n'est pas à propos de l'art. 51, mais bien de l'art. 27 que la question de savoir si les personnes appartenant à une communauté religieuse doivent être exclues de l'enseignement a été débattue et résolue jusqu'à un certain point. C'est en compensation du fait que l'on a renoncé à les exclure absolument de l'enseignement que l'école a été placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. La Const. F. a donc renoncé à prescrire comme règle aux cantons d'exclure de l'école les personnes appartenant à un ordre religieux. Mais elle n'a pas voulu par là empêcher les cantons, qui, sous les seules réserves de l'art. 27, sont souverains en matière scolaire, d'adopter cette règle pour ce qui les concerne. Cette interprétation est conforme à la jurisprudence fédérale, ainsi qu'à celle des cantons. On lit ce qui suit dans l'arrêté du CF. sur le recours de Ruswyl[1]: « L'art. 27 ne contient aucune disposition qui exclue de l'enseignement les personnes appartenant à un ordre religieux; au contraire, une proposition faite dans ce sens a été rejetée; par conséquent, les cantons ont conservé le droit d'exclure, par voie générale, les membres des ordres religieux.» Les cantons de Berne, Genève, Neuchâtel et Thurgovie, tout particulièrement ce dernier, ont promulgué des dispositions législatives analogues à celles de Bâle.

F. f. 1884 III 466; 1885 II 74.

---

[1]) Cf. no 2483.

A l'égard de l'arrêté du Grand Conseil du canton de Bâle-ville, du 5 février 1884, le Département fédéral de l'Intérieur avait proposé, le 26 mai 1884, les considérants suivants, qui n'ont toutefois pas été adoptés par le CF. :

1. En ce qui concerne l'art. 49 de la Const. F.: Il est vrai que le droit fédéral suisse (art. 49 de la Const. F.) interdit toute contrainte tendant à obliger quelqu'un de participer à une association religieuse ou à un enseignement religieux, ou de faire un acte religieux, ainsi que toute répression pour cause d'opinions religieuses. En outre, la Constitution remet au représentant naturel ou légal de chaque enfant le soin de décider de son instruction religieuse jusqu'à l'âge de 16 ans révolus. Mais nulle part elle ne pose le principe que l'instruction des enfants dans des établissements confessionnels fait partie des conditions essentielles et inviolables de la liberté de conscience et de croyance et que le droit de déterminer l'instruction religieuse d'un enfant comprend la faculté de lui faire donner l'enseignement scolaire tout entier dans des écoles privées confessionnelles.

Du reste, en matière scolaire, il faut considérer l'art. 49 de la Const. F., non pas isolément, mais en corrélation avec l'art. 27 de la Const. F. Ce dernier article déclare obligatoire l'instruction primaire; il prévoit l'existence d'écoles publiques et privées dans les cantons; mais il ne garantit pas aux écoles privées la liberté d'enseignement.[1]) Or, pour que ces dispositions, qui permettent aux cantons de déclarer obligatoire la fréquentation de l'école publique primaire, soient en harmonie avec l'art. 49, c'est-à-dire avec le principe de la liberté de conscience et de croyance, l'art. 27 ajoute que les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à en souffrir, en aucune façon, dans leur liberté de conscience et de croyance.

La Const. F. part donc du point de vue qu'il est possible de donner un enseignement scolaire commun aux adhérents de toutes les confessions, sans porter atteinte à leur liberté de conscience et de croyance, et que, d'autre part, l'instruction et l'éducation religieuses des enfants peuvent être librement et complètement développées, même si on les sépare des autres branches de l'enseignement scolaire.

Or, puisque l'art. 49 de la Const. F. n'empêche pas les autorités cantonales de restreindre l'école privée au seul enseignement religieux et d'imposer à tous les enfants la fréquentation de l'école primaire publique, à l'exception de l'instruction religieuse publique, il est évident

---

[1]) Cf. supra p. 601; puis encore n^os **55**, **669**, **1094**.

que les cantons ont également le droit de faire dépendre l'existence d'une école privée de certaines conditions touchant le personnel enseignant, ainsi que l'a fait, dans l'espèce, le Grand Conseil du canton de Bâle-ville, par son arrêté du 5 février 1884.

2. En ce qui concerne l'art. 27, al. 2 et 3 de la Const. F.: L'art. 27 ne contient aucune disposition obligeant les cantons de permettre à quiconque d'enseigner dans les écoles et c'est pourquoi l'on ne peut pas invoquer cet article pour contester au Grand Conseil de Bâle-ville le droit de restreindre la liberté d'enseignement. Cela étant, il ne s'agit plus que de savoir si des prescriptions positives de l'art. 27 ont été violées par l'application que le Grand Conseil bâlois a faite de ce droit, c'est-à-dire par sa décision d'exclure de l'enseignement dans les écoles ou établissements d'éducation les membres de congrégations ou d'ordres religieux.

Ce serait le cas, s'il était démontré qu'en excluant de l'enseignement dans les écoles les membres de congrégations ou d'ordre religieux on rend impossible ou l'on compromet sérieusement l'existence de l'instruction primaire publique et obligatoire, la garantie d'un enseignement gratuit et suffisant, le maintien d'une direction exclusivement civile de l'école, enfin la réalisation de la condition que l'école publique doit pouvoir être fréquentée par les adhérents de toutes confessions sans qu'ils aient à subir aucune atteinte à leur liberté de conscience et de croyance.

Cette preuve, qui fournirait en même temps la démonstration de la nécessité absolue des congréganistes pour l'accomplissement des conditions posées par l'art. 27, n'est pas faite, et comme cet article n'impose aux cantons aucune autre obligation que celle dont nous venons de parler, il n'y a pas de contradiction entre l'arrêté incriminé du Grand Conseil de Bâle-ville et l'art. 27 de la Const. F.

3. En ce qui concerne l'art. 51, al. 2, de la Const. F.: L'historique, le texte et la tendance de cette disposition constitutionnelle démontrent qu'il est manifestement erroné de prétendre qu'elle restreint d'une manière quelconque la souveraineté législative des cantons en matière scolaire et qu'en particulier elle a pour but de leur enlever le droit d'exclure de l'enseignement les membres de corporations religieuses.

L'art. 51, al. 2, de la Const. F. donne à la Confédération une compétence extraordinaire, à laquelle les cantons sont tenus de se soumettre, le cas échéant, mais à côté de laquelle ils exercent, sans restriction, les attributions ordinaires de leur souveraineté. Nous avons ici une situation analogue à celle que l'art. 70 a créée dans le domaine de la police des étrangers.

Le Département fédéral de Justice et Police avait communiqué au Département fédéral de l'Intérieur son opinion au sujet de l'affaire, dans un mémoire du 19 mai 1884, auquel nous empruntons les passages que voici :

La Const. F. dicte aux cantons l'attitude qu'ils ont à prendre vis-à-vis de la religion et des diverses confessions, en ce sens qu'elle leur fait un devoir de respecter et de protéger la liberté de conscience et de croyance (art. 49), ainsi que la liberté des cultes dans les limites de la morale et de l'ordre public.

Ces dispositions n'obligent toutefois pas les cantons d'accorder aux adhérents d'une confession ou aux associations religieuses des droits particuliers, soit en ce qui concerne leur situation privée, soit en ce qui concerne leur activité dans l'Etat. De par les principes de la Const. F., les associations religieuses n'ont le droit d'exiger aucun appui, aucun encouragement positif ni de la Confédération ni des cantons.

Le droit légal d'exiger d'un canton qu'il autorise l'existence d'écoles privées confessionnelles ne pourrait être déduit de l'art. 49 de la Const. F. que si l'éducation des enfants dans des écoles privées de ce genre faisait partie des conditions essentielles et inviolables de la liberté de conscience et de croyance. Il est évident que, si tel était le cas, cela aurait inévitablement pour conséquence le principe de la liberté d'enseignement. Il faudrait donc en conclure que la liberté religieuse garantie par l'art. 49 de la Const. F. n'admet pas que l'on puisse imposer aux enfants de toutes confessions l'obligation de fréquenter une école publique et commune.

Mais ce n'est pas là ce que prescrit le droit fédéral. Il est vrai que l'art. 49 de la Const. F. exclut toute contrainte tendant à obtenir de quelqu'un la participation à un enseignement religieux et qu'il remet exclusivement aux représentants naturels ou légaux des enfants le soin de déterminer leur instruction religieuse; mais la Constitution ne pose nulle part le principe que ce droit de déterminer l'instruction religieuse des enfants comprend celui de leur faire donner l'enseignement scolaire tout entier dans des établissements scolaires confessionnels.

C'est dans le même ordre d'idées que l'art. 27 de la Const. F., qui a trait particulièrement à l'école, s'abstient de garantir l'enseignement privé et se borne à obliger les cantons de veiller à ce que les écoles publiques puissent être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions sans qu'ils aient à souffrir aucune atteinte à leur liberté de conscience et de croyance.

Lors des débats auxquels a donné lieu la revision constitutionnelle de 1874, l'AF. a formellement rejeté la proposition de garantir la liberté d'enseignement (conf. procès-verbaux, p. 36, 49). . . . . . .
Il est donc constant que ce que la Const. F. considère comme une conséquence nécessaire de la liberté de conscience, ce n'est pas la liberté de l'enseignement, en général, mais bien celle de l'enseignement religieux, ainsi que le droit des parents et tuteurs de déterminer l'instruction religieuse des enfants. Le législateur est parti, en effet, de l'idée qu'il est possible de donner un enseignement scolaire général sans porter atteinte à la liberté de conscience et de croyance et que, d'autre part, l'instruction et l'éducation religieuses des enfants peuvent être assurées aussi librement et complètement que possible, même quand on les sépare des autres branches de l'enseignement [1]).

Le comité de la communauté catholique-romaine de Bâle avait l'intention de recourir à l'AF. contre l'arrêté du 5 juin 1884. Dans ce but, il sollicita d'abord du gouvernement bâlois un sursis avant d'exécuter la décision du Grand Conseil, du 5 février 1884. Le Conseil d'Etat rejeta cette demande.

Le comité s'étant adressé au CF. pour le prier de suspendre l'exécution de l'arrêté incriminé du Grand Conseil jusqu'à ce que l'AF. ait tranché le recours annoncé, le CF. écarta également sa requête (11 juillet 1884), en motivant sa décision comme suit:

1. Il est de jurisprudence constante, en droit fédéral, que le recours adressé à AF. contre une décision du CF. n'a pas de plein droit un effet suspensif, mais qu'au contraire il appartient à l'autorité fédérale compétente de statuer sur une demande de suspension en tenant compte des circonstances de chaque cas particulier [2]).

2. Dans l'espèce, il s'agit d'un décret législatif voté par le Grand Conseil de Bâle-ville, le 5 février 1884, et concernant l'activité de certains ecclésiastiques dans le domaine de l'enseignement. Dans son arrêté du 5 juin 1884, le CF. a reconnu que le pouvoir législatif cantonal avait agi dans les limites de sa compétence et qu'il n'avait porté atteinte à aucune prescription du droit fédéral. Le CF. est donc parti de l'idée que le recours dont il avait été saisi n'était justifié par aucune disposition du droit fédéral et devait être considéré comme mal fondé à tous égards.

---

[1]) Cf. supra p. 647, consid. 1.
[2]) Cf. supra II p. 49, § IX.

3. Etant arrivé à cette conclusion, le CF. n'a aucun motif de revenir sur son arrêté, qui ne contenait aucune disposition positive, mais qui se bornait, au contraire, à décliner toute intervention, de la part des pouvoirs fédéraux, et de suspendre pendant des mois l'exécution d'une décision votée par le Grand Conseil d'un canton, uniquement parce qu'il a plu à l'une des parties en cause d'en appeler à l'autorité fédérale supérieure de la décision prise par le CF. au sujet de son recours. Dép. féd. de Justice 1884, nº **444**.

Dans ces conditions, la communauté recourante s'est vue dans la nécessité de renoncer à porter son recours devant l'AF. En effet, elle a dû licencier, le 30 septembre 1884, les instituteurs et institutrices frappés par l'arrêté du Grand Conseil, du 5 février 1884.

2486. *Suppression d'écoles confessionnelles.* Par arrêté du 29 avril 1879, le Grand Conseil de Zurich a confirmé la décision prise, le 9 novembre 1878, par le gouvernement de ce canton, de réunir les écoles primaires, réformée et catholique, de Dietikon. La commission de l'église et de l'école catholique de Dietikon a recouru au CF. contre ce décret, en alléguant, à l'appui, ce qui suit:

Depuis la Réformation, les citoyens et habitants catholiques de Dietikon ont formé une commune paroissiale et scolaire indépendante, garantie encore aujourd'hui par l'art. 47 de la Constitution zurichoise et la loi zurichoise sur les communes, du 20 avril 1875. Le gouvernement n'a pas le droit de la supprimer de sa propre autorité et de la réunir à la commune scolaire réformée . . . . En outre, l'école catholique de Dietikon remplit exactement les conditions posées par l'art. 27 de la Const. F., et, dès lors, on ne peut pas invoquer cette disposition constitutionnelle pour justifier la réunion à l'école réformée arrêtée par le gouvernement.

Le recours a été écarté par le CF. (18 juillet 1879). Motifs:

1. La décision à prendre sur le recours, pour autant qu'il allègue une violation de la Constitution et des lois du canton de Zurich, n'est pas de la compétence du CF. Par contre, à teneur de l'art. 59 de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale [1]), cette autorité est compétente, pour autant que les recourants invoquent, contre les arrêtés du Conseil d'Etat et du Grand Conseil zurichois, l'art. 27 de la Const. F.

---

[1]) Cf. actuellement la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire féd., du 22 mars 1893, art. 189, chiffre 2, supra nº **2463**.

2. L'art. 27 ne renferme aucune garantie en faveur du maintien d'écoles confessionnelles séparées dans une commune; au contraire, l'al. 3 dit que:

Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.

Comme cette condition se trouve certainement remplie par une école publique commune bien mieux que ce n'est le cas avec deux écoles publiques confessionnelles séparées, quelle que soit la tolérance dont celles-ci puissent faire preuve, la décision incriminée du gouvernement de Zurich ne paraît pas impliquer une violation de la Const. F.

3. Le CF. ne peut pas non plus admettre que la fusion des deux écoles confessionnelles séparées en une école commune puisse faire naître la crainte d'une perturbation de la paix publique entre les membres des diverses communités religieuses (art. 50 de la Const. F.), attendu que l'art. 49 de la Const. F. pourvoit à ce que l'école publique commune ne puisse porter aucune atteinte à la liberté de conscience et de croyance. F. f. 1879 III 215.

La commission recourante s'adressa alors à l'AF., mais cette dernière a également écarté sa réclamation, par arrêté du 26 juin 1880, ainsi conçu:

1. Le recours de la commission scolaire catholique de Dietikon, en tant qu'il a trait aux art. 27 et 50 de la Const. F., est écarté comme non fondé.

2. Il n'est pas entré en matière sur le recours, en tant qu'il est dirigé contre une violation de la Constitution et des lois du canton de Zurich, ou qu'il concerne des questions de propriété.

F. f. 1880 III 409; cf. no 2480.

2487 [1]. *Les écoles confessionnelles dans le canton de St-Gall* [2].

I. Par office du 23 avril 1878, le CF. a invité le gouvernement du canton de St-Gall à mettre le plus vite possible ses institutions scolaires en harmonie avec la Const. F., et, en attendant, à veiller à ce que, dans les écoles publiques qui sont encore séparées d'après les confessions, les dispositions constitutionnelles garantissant la liberté

---

[1] Cf. aussi *Fehr*, Staat und Kirche im Kanton St. Gallen 1899, p. 309 et suiv., 358 et suiv., 408 et suiv.

[2] Cf. maintenant supra I no **75**, p. 331—334.

de conscience et de croyance soient scrupuleusement respectées dans tous les détails de l'enseignement et du programme scolaire [1]).

Dans un rapport adressé au CF., le 2 décembre 1877, le Département fédéral de l'Intérieur a caractérisé comme suit la portée de cette invitation :

Cette invitation, adressée par le CF. en vertu des compétences qu'il possède d'une manière générale (art. 102, chiffre 2 de la Const. F.) et, en particulier, pour l'application de l'art. 27 de la Const. F., n'est pas un arrêté rendu sur recours, mais une décision directe, qui répond à un postulat concret formulé dans un recours et qui vise, en général, les écoles du canton de St-Gall, dans le sens de l'art. 27, al. 4, de la Const. F. Cette décision émane de l'autorité compétente, elle est valable en droit, et le canton de St-Gall doit s'y conformer aussi longtemps qu'un arrêté de l'AF. ne l'a pas annulée, ainsi que l'interprétation claire et précise de l'art. 27 de la Const. F. sur laquelle elle est fondée [2]).

Tout en adressant au gouvernement saint-gallois l'invitation précitée, le CF. a cependant écarté, comme mal fondé, un recours de la société des Vieux-Catholiques de Flawyl contre un arrêté dudit gouvernement, arrêté aux termes duquel les Vieux-Catholiques de Flawyl et les citoyens catholiques de cette localité, dont la femme et les enfants appartiennent à la confession réformée, étaient tenus,

---

[1]) Le CF. a renouvelé cette invitation en 1883, à l'occasion d'un recours du conseil scolaire de la commune réformée de Tablatt. En effet, le principe de l'école confessionnelle est contraire à l'art. 27 de la Const. F., nº **2480**. Dans son arrêté tranchant le recours, par contre, de même que dans l'arrêté cité ci-dessus, le CF. a admis les conséquences pratiques qui découlent, en matière d'impôts, de l'obligation scolaire basée sur le principe de la séparation des écoles publiques selon les confessions. Voici ce que disait le gouvernement saint-gallois, auquel le CF. a donné raison dans son arrêté : De par la Constitution et la loi, chaque enfant a le droit de fréquenter l'école de son lieu de domicile et de sa confession sans payer d'écolage. De même, chaque citoyen, qu'il ait des enfants ou non, et où qu'il les fasse élever, est tenu de payer l'impôt scolaire à la corporation scolaire de sa localité et de sa confession. Il en résulte que, sans égard au fait que pères et enfants aient la même confession ou non, les premiers doivent payer l'impôt pour leur confession, tandis que les seconds ont le droit de fréquenter l'école de la leur. En conséquence, on n'est pas en droit de contraindre des pères de famille catholiques à payer à la communauté scolaire protestante un écolage ou un impôt scolaire pour l'enseignement donné à leurs enfants élevés dans la religion protestante ; cf. l'arrêté du gouv. saint-gallois, du 15 oct. 1881, confirmé par le CF., F. f. 1884 II 70. Cf. aussi supra III p. 771, art. 6 ; *de Reding*, Kultussteuern, Bâle 1885, p. 89 ss. ; *de Salis*, Die Religionsfreiheit, Berne 1892, p. 19.

[2]) C. aussi supra p. 592, 599 - 602.

jusqu'à nouvel ordre, de payer l'impôt scolaire pour l'école primaire, publique et catholique de l'endroit. Motifs:

En sa qualité d'école publique, l'école catholique de Flawyl doit, aussi bien que l'école réformée de cette localité, se conformer rigoureusement aux prescriptions de la Const. F. Les recourants ne sont plus en droit de réclamer, pour leurs enfants, la faveur accordée par l'art. 38 de la loi saint-galloise, qui, dans les anciennes conditions scolaires, permettait aux adhérents d'une confession se trouvant en minorité dans un endroit de choisir à leur gré l'école où ils voulaient envoyer leurs enfants. D'autre part, il est constant qu'en fait, dans l'école catholique comme dans toute autre école publique, on doit interdire rigoureusement tout enseignement confessionnel, tout excercice religieux, etc., en dehors des véritables leçons de religion, lesquelles sont facultatives. Cette condition posée, il n'est pas possible d'admettre la manière de voir des recourants, qui prétendent pouvoir envoyer leurs enfants à l'école protestante et refuser de payer l'impôt scolaire pour l'école catholique. F. f. 1879 II 67.

II. Le 2 avril 1879, les communautés protestante et catholique, ainsi que l'école réale communale de la ville de St-Gall, ont fusionné en une commune scolaire municipale mixte. Un recours de quelques citoyens catholiques et de l'évêque de St-Gall contre cette décision a été écarté et par le gouvernement et par le Grand Conseil du canton de St-Gall. Ces autorités ont, au contraire, ratifié la mesure incriminée. Les recourants s'étant adressés au TF., celui-ci s'est déclaré compétent (arrêt du 27 mars 1880, Arr. TF. 1880 VI, no 13, p. 62) à l'effet d'examiner si l'arrêté incriminé des autorités saint-galloises portait atteinte au droit garanti par l'art. 7, chiffre 4, de la Constitution cantonale, lequel article est ainsi conçu:

> L'Etat garantit le maintien dans les communes des écoles primaires catholiques et protestantes, ainsi que des écoles réales actuelles. Il garantit actuellement aux associations scolaires et aux ayants-droit aux écoles réales les fonds scolaires, ainsi que l'administration et l'emploi de leurs revenus.

Cependant le TF. a déclaré, en même temps, qu'il ne pouvait résoudre cette question que lorsque, à teneur de l'art. 59, chiffres 2 et 6 de la LF. sur l'organisation judiciaire, les autorités fédérales administratives auraient décidé si l'art. 7, chiffre 4, était encore en vigueur, ou s'il n'était pas plutôt abrogé comme contraire aux art. 27 et 49, al. 4, de la Const. F.[1]).

[1]) Cf. no 2463.

Là-dessus, le CF. a déclaré, le 20 novembre 1880, en conformité de la jurisprudence antérieure [1]) que les écoles confessionnelles sont contraires aux prescriptions de l'art. 27 de la Const. F. Cette décision est basée sur les considérants que voici:

L'art. 27 de la Const. F. exige des écoles publiques:

1. qu'elles soient placées exclusivement sous la direction de l'autorité civile;
2. qu'elles soient ouvertes à tous les enfants sans distinction de confession;
3. qu'elles soient gratuites;
4. que l'enseignement y soit donné de telle manière qu'aucune atteinte ne soit portée à la liberté de conscience et de croyance des élèves.

Or, si les écoles sont organisées confessionnellement, en ce sens que, dans une commune, les familles, divisées d'après les confessions, sont constituées en communautés scolaires séparées, dont chacune possède et entretient sa propre école, destinée aux enfants de sa confession, une pareille organisation est à plusieurs égards en contradiction absolue avec les conditions posées par l'art. 27 de la Const. F.

Parlons tout d'abord du principe que l'école doit être placée sous la direction exclusive de l'autorité civile. Si, grâce à une organisation comme celle dont il vient d'être parlé, les corporations scolaires ont une base confessionnelle, si, pour en faire partie et y exercer les droits et les devoirs qui en découlent, il faut faire une profession de foi déterminée, et si enfin les organes préposés par la communauté scolaire à la direction immédiate de son école sont composés exclusivement d'adhérents de la confession intéressée, il est évident que l'école et sa direction n'ont pas le caractère exclusivement laïque, civil, indépendant de toute condition religieuse ou ecclésiastique que la Const. F. exige de toute école publique.

Une autre condition irréalisable dans l'école confessionnelle, c'est celle d'après laquelle l'école doit être ouverte à chaque enfant, sans distinction de confession. Il va de soi que les cantons et les communes peuvent organiser leurs écoles sur la base de certaines divisions, et exclure d'une école les élèves qui n'y appartiennent pas d'après la division adoptée; mais le but et la raison d'être de pareilles divisions

---

[1]) Cf. nº 2480.

ne doivent pas résider dans la confession des élèves, et les écoles publiques ne doivent être fermées à aucun enfant en raison de la religion à laquelle il appartient. Or, l'école confessionnelle est en contradiction directe et inéluctable avec cette condition posée par la Const. F.

S'il arrive qu'une école confessionnelle admet des enfants appartenant à d'autres confessions, c'est là une rare exception; et cette exception n'est possible, en réalité, que grâce à la violation d'une autre prescription de l'art. 27 de la Const. F., celle qui concerne le principe de la gratuité Lorsque les adhérents d'une confession doivent entretenir leur école confessionnelle au moyen de fonds créés ou de fonds payés par eux, et que c'est sur ce principe que repose l'organisation scolaire et financière d'une commune, on comprend aisément que, si un père veut envoyer son enfant catholique à l'école protestante, et vice versa, la communauté scolaire protestante ou catholique qui entretient seule son école ne peut en admettre la fréquentation par des adhérents d'autres confessions que s'ils paient un écolage particulier. Ou bien l'école confessionnelle n'admet aucun élève appartenant à une autre confession ou communauté scolaire, ou bien, si elle admet un enfant, les parents ont à payer, de ce chef, un écolage particulier sous une forme ou sous une autre, et quoiqu'ils aient à payer encore l'impôt scolaire pour l'école de leur confession. Il ne serait pas possible de procéder autrement, surtout sur une grande échelle, sans détruire complètement l'organisation de l'école. Mais l'inconstitutionnalité d'une pareille institution confessionnelle se manifeste précisément dans le fait qu'elle ne peut pas, sans se porter à elle même un coup fatal, réaliser la condition d'après laquelle une école doit pouvoir être fréquentée gratuitement même par des enfants appartenant à une autre confession.

L'art. 27 exige enfin que les écoles publiques puissent être fréquentées par les adhérents de toutes confessions non seulement gratuitement, mais aussi sans que leur liberté de conscience et de croyance ait à en souffrir le moins du monde.

Or, s'il est vrai, d'une part, que chaque école peut, si elle en a la sincère volonté, donner l'enseignement de telle manière que des enfants de toutes les confessions puissent le suivre sans qu'aucune atteinte ne soit portée à leur liberté de croyance et de conscience, on est, d'autre part, en droit d'admettre que, puisque, dans une com-

mune, les écoles sont séparées d'après la confession, cette séparation est due à l'intention de chaque communauté de maintenir l'école et l'enseignement en relations étroites avec la confession qui est la sienne. Mais, s'il en est ainsi et plus il en est ainsi, moins il sera facile d'éviter de porter atteinte à la liberté de conscience et de croyance d'adhérents d'autres confessions. Si, par contre, on renonce entièrement à faire dans l'école une place prépondérante à la confession à laquelle on appartient, et à l'enseignement qui en dépend, on enlève par là même toute raison d'être à la division des écoles d'après les confessions; d'où il résulte que, lorsqu'une communauté réclame le maintien de cette division, c'est qu'elle n'entend évidemment pas renoncer à l'influence particulière qu'elle accorde à la religion dans l'enseignement scolaire. Ce fait, à lui seul, suffit pour démontrer que l'école confessionelle ne satisfait pas à la condition sus-indiquée que pose l'art. 27 de la Const. F. F. f. 1881 II 123—123.

Arr. du CF. du 10 janv. 1888, F. f. 1888 I 23. Message du CF., du 1er juin 1888, et mémoire du Dép. féd. de l'Intérieur, du 2 déc. 1887, F. f. 1888 III 333. Rapp. de la majorité de la comm. du CE., du 5 mars 1889 (Haberstich), et propositions de la minorité de cette commission, F. f. 1889 I 467, 472; cf. F. f. 1888 II 513. Rés. Dél. AF., mars et avril 1889, nº 25.

2488. III. *Le recours scolaire de Lichtensteig.* [1])

Par mémoire du 12 juillet 1887, le conseil de l'école primaire catholique de Lichtensteig (canton de St-Gall), agissant au nom de la commune scolaire catholique de cette localité, a recouru au CF. contre un arrêté du Grand Conseil st-gallois, du 21 novembre 1886, sanctionnant une décision prise par la commune politique de Lichtensteig, le 4 octobre 1885, ratifiée par le Conseil d'Etat, le 24 mars 1886, et d'après laquelle l'enseignement primaire tout entier de la commune était remis à une nouvelle communauté municipale à créer, et composée des citoyens faisant partie des anciennes communes scolaires protestante et catholique.

---

[1]) Cf. encore, à l'égard des biens d'école, la consultation donnnée par M. le Prof. *A. Heusler,* Gutachten in Sachen der katholischen Schulgemeinde Lichtensteig gegen die Primarschulgemeinde Lichtensteig, du 8 févr. 1890, St-Gall 1890, où l'auteur soutient, entre autres, la thèse que les écoles confessionnelles ne sont pas exclues par l'art. 27 de la Const. F.; v. encore Constitution cantonale st-galloise, du 16 nov. 1890, art. 5, supra II p. 331—334.

Les recourants s'étaient adressés d'abord au TF., en alléguant une violation de la Constitution cantonale, mais ce tribunal avait décidé, par arrêt du 1er avril 1887, de ne pas entrer en matière, pour le moment, sur le recours. Arr. TF. 1887 XIII p. 173.

A l'appui de leurs conclusions, dans leur recours adressé au CF., les recourants formulaient les thèses que voici:

1. L'art. 7, al. 4, de la Constitution cantonale de St-Gall n'est pas contraire à l'art. 27 de la Const. F. En effet, le canton de St-Gall, en exécution de ce dernier article, pourvoit à une instruction primaire suffisante, qui est obligatoire et gratuite et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile.

2. Les écoles publiques existant dans le canton de St-Gall peuvent être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience ou de croyance; depuis plus de 25 ans que subsiste la Constitution, on n'a pas pu établir un seul fait contraire à cette affirmation.

3. La Constitution est aussi appliquée, dans la pratique, de la manière la plus large, en ce sens que, non seulement on accorde aux minorités confessionnelles, lorsqu'elles n'ont pas d'école spéciale, le droit de fréquenter l'école publique sans qu'il soit porté aucune atteinte à la liberté de conscience ou de croyance, ainsi que le droit de vote et d'éligibilité, mais encore que les communautés scolaires des diverses confessions peuvent fusionner par voie de décision volontaire.

4. Dans l'espèce, une corporation scolaire publique existant en vertu de la Constitution a été supprimée arbitrairement, au beau milieu de la période administrative, par la décision d'une majorité d'occasion, qui s'est trouvée dans une autre corporation politique quelconque. Or, ce procédé et la sanction qu'il a obtenue des autorités supérieures du canton constituent un acte d'arbitraire inconstitutionnel et illégal, qu'au point de vue du fond on ne peut pas justifier en invoquant simplement l'art. 27 de la Const. F., et qui, en tout cas, au point de vue de la forme, doit faire place, sur l'ordre des autorités compétentes, à un procédé plus conforme à la Constitution et aux lois.

Le CF. a pris, le 10 janvier 1888, l'arrêté que voici:

Le CF.,

Considérant que, par son arrêté du 23 avril 1878, basé sur les prescriptions des art. 27 et 49 de la Const. F., d'après lesquelles la séparation des écoles publiques suivant les confessions ne peut plus subsister, et appliquant l'art. 27, al. 4, de cette Constitution, le CF. a dé-

cidé d'inviter le canton de St-Gall à mettre, le plus tôt possible, son organisation scolaire en harmonie avec les dispositions de la Const. F. [1]);

considérant qu'en favorisant la réunion des écoles primaires de Lichtensteig, séparées jusqu'ici d'après les confessions, le gouvernement et le Grand Conseil du canton de St-Gall ont agi dans le sens de l'invitation ci-dessus;

considérant, au surplus, qu'on ne doit pas tenir compte des confessions lors de la création des communes scolaires,

arrête :

Le recours est écarté comme non fondé.

Les recourants portèrent alors l'affaire devant l'AF. et lui demandèrent d'annuler la décision du CF.; mais leur recours fut également écarté, par arrêté du 5 avril 1889.

La majorité de la commission du CE., [2]) qui avait proposé le rejet du recours, se basait, dans son rapport du 5 mars 1889 (Haberstich), sur les considérants que voici:

La Constitution du canton de St-Gall et les institutions scolaires dont les recourants demandent le maintien, en s'appuyant sur cette Constitution cantonale, sont en contradiction évidente avec les prescriptions de l'art. 27, al. 1er et 2 de la Const. F.

A teneur de la Constitution du canton de St-Gall, qui garantit l'école confessionnelle, et conformément aux idées soutenues par les recourants, l'autorité scolaire qui tient de plus près à l'école et à laquelle appartient aussi la plus grande influence sur la direction de l'école, soit le conseil scolaire, doit pouvoir être composée exclusivement de membres qui, suivant le caractère confessionnel de l'école,

---

[1]) Cf. supra p. 652.

[2]) La minorité de la comm. du CE. proposait de déclarer le recours fondé, en considérant:

1° que les conditions des écoles primaires de Lichtensteig reposent sur des droits établis par des conventions et répondent aux exigences de la Constitution cantonale;

2° que l'AF. est seulement compétente pour examiner le recours de la communauté scolaire catholique de Lichtensteig, en tant qu'il a pour but, en demandant l'annulation de l'arrêté du CF. du 10 janvier 1888, d'obtenir la reconnaissance de la conformité de la Constitution du canton de St-Gall avec la Const. F.;

3° que les dispositions de l'art. 7 de la Constitution du canton de St-Gall, relatives à l'enseignement dans les écoles primaires publiques, et celles qui sont contenues dans les lois d'exécution sur l'instruction publique, ne sont pas en contradition avec les exigences de l'art. 27 de la Const. F.

F. f. 1889 I 472.

appartiennent ou bien à la confession réformée ou bien à la confession catholique. Dans ces conditions, il ne peut pas être question d'une direction exclusive de l'autorité civile. Lorsque, pour pouvoir être membre d'une autorité scolaire, il faut nécessairement appartenir à une confession spéciale, la direction de l'école n'est pas dans les mains de l'autorité civile; elle est confessionnelle. Le fait qu'il en est autrement au sein des autorités scolaires supérieures du canton de St-Gall ne change rien au caractère anticonstitutionnel de la composition des autorités scolaires à Lichtensteig.

Les écoles de Lichtensteig, séparées d'après les opinions religieuses, ne peuvent pas être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, ainsi que le prescrit l'art. 27, al. 3 de la Const. F. Les enfants catholiques doivent fréquenter l'école catholique et les enfants réformés l'école réformée. L'enfant catholique n'a pas le droit de suivre l'école réformée la plus rapprochée; il est obligé d'aller plus loin, jusqu'à ce qu'il trouve une école catholique, et vice-versa.

Si l'on admet des exceptions par voie de faveur, ce ne sont là que des exceptions, qui ne détruisent pas le principe d'après lequel les enfants doivent fréquenter les écoles de leur confession. Or, ce principe est contraire à la Const. F., parce que les écoles doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions et qu'on n'a pas le droit d'exclure de l'école catholique l'enfant protestant, par la raison qu'il est protestant, en lui disant, en guise de consolation, qu'il doit chercher l'école protestante la plus rapprochée.

Ces considérations justifient la proposition d'écarter le recours. On ne peut pas y opposer l'argument d'après lequel il faudrait, en premier lieu, inviter le canton de St-Gall à modifier sa Constitution pour la mettre en harmonie avec la Const. F. En effet, l'art. 2 des dispositions transitoires de la Const. F. porte que les dispositions des constitutions ou des lois cantonales contraires à la nouvelle Const. F. cessent d'être en vigueur.

Les faits par lesquels se manifeste le caractère confessionnel d'une école peuvent être extérieurs ou intérieurs, c'est-à-dire provenir de l'organisation de l'école ou de l'esprit (tendance) qui y domine.

1. Les faits d'ordre confessionnel qui se manifestent dans l'organisation de l'école se résument dans les conditions établies à l'égard des instituteurs et des autorités scolaires, ainsi que du droit et de l'obligation de fréquenter l'école. Au point de vue de l'organisation, on doit considérer comme confessionnelle toute école qui exige une profession de foi spéciale de l'instituteur, de l'autorité scolaire ou des enfants qui veulent la fréquenter.

Une école publique qui porte ainsi le cachet confessionnel est incompatible avec l'art. 27 de la Const. F. En effet, elle n'a pas le caractère d'être placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile et, en ce qui concerne l'usage de l'école, de pouvoir être fréquentée par les adhérents de toutes les confessions.

Par contre, au point de vue de l'organisation, le caractère non-confessionnel de l'école n'exclut pas la possibilité que l'instituteur ou les membres de l'autorité scolaire appartiennent à une croyance déterminée ou même qu'ils soient de condition ecclésiastique.

Toutefois, le fait d'appartenir à une confession déterminée ne peut pas être posé comme condition pour participer à la direction de l'école, non plus que comme impliquant le droit de faire d'office partie de l'autorité scolaire. Ce mandat doit être conféré par l'autorité civile et résulter d'une élection qui ne soit pas restreinte par des motifs confessionnels.[1])

Il en est de même pour l'instituteur. Si toutefois un ecclésiastique est appelé à un poste d'instituteur, il ne doit pas oublier qu'il aura à fonctionner comme instituteur, et non point comme ecclésiastique, et qu'il devra, pour autant qu'il s'agit de l'école, recevoir les instructions et les ordres, non pas de ses supérieurs ecclésiastiques, mais bien de l'autorité scolaire civile.[2])

L'instituteur ne peut, en aucun cas, appartenir à l'ordre des jésuites ou aux sociétés qui lui sont affiliées, et cela non pas en vertu de l'art. 27, mais bien en vertu de l'art. 51 de la Const. F., qui interdit aux membres de cet ordre toute action dans l'église et dans l'école.[3])

2. L'école peut être organisée de telle façon que son caractère confessionnel ne puisse être déduit de son organisation. Cependant il est possible, même dans ce cas, qu'elle se trouve en contradiction avec l'art. 27 de la Const. F.

Cela se rencontre lorsque, dans l'esprit qui y domine, dans les méthodes et dans le but de l'enseignement, une profession de foi déterminée se fait jour au point qu'il en résulte une atteinte portée à la liberté de croyance et de conscience des adhérents d'une autre confession. C'est dans chaque cas particulier qu'il faut décider s'il en est réellement ainsi.

L'école doit être neutre vis-à-vis des antipathies et des hostilités qui résultent de la participation zélée à une communauté religieuse. Elle est sous la domination de l'Etat, qui, en matière de croyance, garantit liberté pleine et entière et exige la tolérance. Elle peut être

---

[1]) Cf. nº 2479.

[2]) Cf. aussi supra p. 597, chiffres 1—5.

[3]) Cf. supra III p. 210, § XXIII.

neutre, car les branches qu'on enseigne dans l'école primaire (à l'exception de l'enseignement religieux) n'ont absolument aucun rapport avec les dogmes des confessions. Il n'y a pas d'ABC spécial pour les catholiques ou pour les protestants. Les règles du calcul sont les mêmes pour les adhérents des deux cultes. La nature ne s'inquiète pas de l'acte de baptême. D'une manière générale, la confession ne joue aucun rôle dans les sciences exactes.

Malgré la neutralité de la plupart des branches d'enseignement, l'école ne peut pas se passer de l'élément moral. Elle doit cultiver les instincts bons et nobles.

C'est ce que l'école peut faire sans revêtir un caractère confessionnel. Les confessions, en effet, ne sont pas les détentrices exclusives et brevetées de la morale et de la civilisation.

Il y a, au-dessus des confessions et à côté d'elles, un sentiment noble et humain. Si les confessions ne sont pas les détentrices exclusives de la morale, on ne peut pas non plus, sans autre forme de procès, leur reprocher d'agir à un point de vue opposé à l'école. On ne doit pas, il est vrai, confondre la religion avec le caractère confessionnel, mais il faut cependant reconnaître que la première ne peut fréquemment se manifester que sous la forme d'une profession de foi particulière. Par conséquent, pour l'instituteur et pour les autorités scolaires, ce sera souvent la confession à laquelle ils appartiennent qui constituera la notion de la religion et de la morale, et le fait se manifestera dans tous les actes de leur vie. Ainsi, l'instituteur dans la tenue de l'école et les autorités scolaires dans leur surveillance ne pourront pas renier leur confession au point qu'elle ne soit plus aucunement reconnaissable.

Il y a toutefois une limite dans ce domaine, et c'est elle qui distingue ce que l'art. 27 de la Const. F. interdit et ce qu'il n'interdit pas. Les opinions confessionnelles ne doivent pas se manifester dans l'école de manière à léser la liberté de croyance et de conscience des adhérents d'une autre confession. S'il en est ainsi, la Confédération doit intervenir, en se basant sur l'art. 27, alors même que l'organisation de l'école ne donnerait pas lieu à intervention. F. f. 1889 I 468.

2489. *L'école confessionnelle de Brusio.*

Le 6 mai 1894, la commune de Brusio (canton des Grisons) décidait d'organiser son école publique de telle sorte que les enfants de confession catholique, qui forment la majorité, aient une école divisée en trois classes par rang d'âge, avec trois maîtres, tandis que les enfants de confession protestante, qui sont en minorité, devaient

former une seule classe réunie, sans distinction d'âge, sous un seul instituteur.

De plus, il ne devait être permis à aucun enfant protestant de partager l'enseignement dans l'une quelconque des trois classes catholiques.

Saisi d'un recours contre cette décision, par Th. Misani et consorts, le Petit Conseil du canton des Grisons, par arrêté du 5 octobre 1894, l'a écarté par les motifs que voici:

1. La prescription que les écoles doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance vise évidemment le cas où une commune oblige tous les enfants, quelle que soit leur confession, à fréquenter une seule et même école, autrement dit n'ouvre à tous qu'une seule école. En pareil cas, il est nécessaire que l'école soit dirigée de façon à ne froisser aucune conviction religieuse et à n'en rendre pour personne la fréquentation difficile.

Il en est de même lorsqu'une commune a, il est vrai, des écoles confessionnellement séparées, mais laisse aux parents, comme c'est son droit, toute liberté d'envoyer leurs enfants dans l'une ou l'autre école; car des écoles ouvertes à tous doivent satisfaire, sur le point en question, aux exigences des Constitutions cantonale et fédérale; sinon, leur libre fréquentation serait, en fait, impossible.

Qu'une commune ait le droit de créer et d'entretenir des écoles confessionnellement séparées et que cela ne soit point contraire à la Constitution, c'est ce qui ne paraît pas contestable. Pour ce qui est de la Constitution cantonale, elle ne contient aucune disposition qui s'y oppose; l'interprétation qui en a été faite jusqu'ici a toujours permis de considérer comme admissibles les écoles confessionnelles. Elles ont existé de tout temps, ce que savaient, ce que savent encore les autorités. Si de telles écoles étaient contraires à la Constitution, les autorités cantonales auraient dû exiger leur suppression, ce qu'elles n'ont jamais fait.

La Constitution fédérale ne permet pas davantage de déclarer inadmissible les écoles confessionnelles; aussi les autorités fédérales ne l'ont-elles jamais fait [1]), sachant pourtant que ce n'est pas dans les Grisons seulement, mais dans d'autres cantons aussi, qu'il existe des écoles confessionnelles. C'est le cas, par exemple, sur une vaste échelle, dans le canton de St-Gall, dont la Constitution du 16 novembre 1890, approuvée par l'AF., se borne à donner aux communes l'autorisation de décider la fusion des écoles [2]). Ce droit, les communes grisonnes l'ont aussi, en

[1]) Cf. cependant, entre autres, nº 2480.
[2]) Cf. supra I p. 331—334.

vertu de leur autonomie, qui n'est nullement restreinte à cet égard par la Constitution; elles ont pareillement le droit d'avoir des écoles séparées d'après les confessions.

La question qui se pose est donc de savoir si une commune qui a des écoles ainsi séparées d'après les confessions est autorisée à prescrire que les enfants ne peuvent fréquenter que l'école créée pour leur confession, ou si une prescription de ce genre contredit à la disposition constitutionnelle d'après laquelle les écoles doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance. A un point de vue général, la question, sous cette dernière forme, doit être résolue négativement, car les parents, pouvant envoyer leurs enfants à une école de leur propre confession, ne sauraient se plaindre avec justice que l'organisation scolaire porte atteinte à la liberté de conscience ou de croyance. Cela posé, on ne peut, en général, prétendre non plus qu'il soit contraire à la Constitution d'assigner aux enfants catholiques l'école catholique, aux enfants réformés l'école réformée, etc.

Mais il peut se présenter des cas où, à la demande des parents, il soit nécessaire d'admettre dans une certaine école confessionnelle, alors même qu'il existe près de celle-ci une autre école d'une confession différente, des enfants appartenant à cette dernière confession; il est clair qu'alors l'école doit être tenue en conformité de la disposition constitutionnelle mentionnée plus haut, relative à la liberté de conscience et de croyance. Mais c'est toujours à la commune, éventuellement aux autorités cantonales, de décider où et quand s'impose une nécessité de ce genre. Dans l'espèce, on n'a pas démontré qu'un besoin de cette nature se fît sentir.

2. Le fait qu'à Brusio l'école réformée doit être une école commune avec un seul instituteur, tandis que l'école catholique doit se diviser en classes d'après l'âge des élèves et avoir plus d'un maître, cette circonstance — disons-nous — constitue aux yeux des recourants une inégalité devant la loi. Mais ils ont tort; car, la constitutionnalité des écoles confessionnelles admise, leur division par classes et le nombre des instituteurs à nommer se règle naturellement sur le nombre des élèves; c'est là une affaire d'organisation extérieure; et c'est ainsi qu'on procède généralement. Mais, de toutes ces écoles, communes ou divisées, l'état exige l'enseignement prescrit par la loi et s'assure par ses inspecteurs qu'elles satisfont à cette exigence. Toutes, tant communes que divisées, y satisfont en effet; il ne saurait donc être question d'une violation du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Si une école s'acquitte mal de sa tâche, le Conseil d'Etat invitera la com-

mune responsable à mettre bon ordre à cet état de choses. Si donc l'école réformée de Brusio n'atteint pas son but, la commune devra faire en sorte qu'elle l'atteigne. Présentement, on ne peut admettre que l'école en question ne soit pas à la hauteur de sa tâche.

3. Quant à la demande éventuelle des recourants, on ne saurait non plus la prendre en considération. Suivant la Constitution cantonale, l'école, qu'elle soit ou non séparée d'après les confessions, est du ressort de la commune politique, qui doit fournir les fonds nécessaires. Si, là où existent des écoles confessionnelles, les corporations veulent faire des sacrifices pour ces écoles, cela peut être un bienfait pour ces dernières; mais il n'y a pas de loi qui autorise le Conseil d'Etat à imposer ces sacrifices aux corporations en vue de décharger d'autant la commune.

Le CF., par contre, auquel Misani et consorts recourent contre cette décision, a déclaré fondé leur recours, le 26 juin 1895, et invité le Petit Conseil du canton des Grisons à veiller à ce que la division de l'école communale de Brusio d'après les confessions soit de nouveau supprimée. Voici les considérants de cet arrêté:

La question à trancher est la suivante: la commune de Brusio et, d'une manière générale, une commune quelconque peut-elle, sans se mettre en contradiction avec les principes de l'art. 27 de la Constitution fédérale, diviser son école primaire publique d'après les confessions, avec cette conséquence que les enfants sont obligés de se conformer à cette séparation?

1. La commune de Brusio reconnaît qu'il existe des décisions prises sur recours par les autorités fédérales[1]), qui déclarent que les écoles publiques séparées d'après les confessions sont incompatibles avec les exigences de l'article précité; elle estime toutefois que la question ne s'est jamais présentée aux autorités fédérales sous la même forme que dans l'espèce. Les contestations qui se sont produites jusqu'ici étaient telles, en ce qui concernait les recourants, qu'il en résultait, jusqu'à un certain point, une différence quant au fond même de la question.

La question de savoir si l'existence d'écoles séparées d'après les confessions est compatible avec l'art. 27 de la Const. F. ne s'est, il est vrai, posée jusqu'ici, pour les autorités fédérales, qu'à l'occasion de la suppression d'écoles de ce genre par les autorités communales ou cantonales et des recours formulés à ce sujet par les citoyens inté-

---

[1]) Cf. n° 2480, 2486–2488.

ressés. Dans l'espèce, le rapport des recourants à ceux contre qui le recours est dirigé est inverse: c'est la commune qui veut diviser, d'après les confessions, l'école communale qui a existé de 1892 à 1894 pour tous les enfants, et ce sont les communiers protestants, formant la minorité, qui recourent contre la décision prise dans ce sens. De sorte que, dans l'espèce, le rôle seul des parties en conflit semble inverti; la question est, au fond, la même que dans les recours précédents qu'on invoque; dès lors, elle est déjà tranchée.

2. En particulier, dans sa décision sur le recours des membres de la communauté scolaire catholique et de l'évêque de St-Gall, du 20 novembre 1880, le CF. a saisi l'occasion qui s'offrait à lui d'étudier à fond la situation des écoles séparées d'après les confessions, par rapport à l'art. 27 de la Const. F., et il a constaté qu'une organisation scolaire confessionnelle est, à plus d'un point de vue, en contradiction avec les exigences de l'art. 27 de la Const. F.

3. On ne doit point prétendre que les divisions scolaires confessionnelles de Brusio soient entachées de tous les défauts que l'on peut reprocher aux écoles confessionnelles. Le CF. incline plutôt à croire que c'est le désir sincère d'y échapper qui amena la commune de Brusio à instituer une commission d'école nommée par l'assemblée communale et ayant pour tâche d'administrer les divisions scolaires aux frais de la commune; on peut donc admettre que ces écoles sont réellement placées sous la direction de l'autorité civile et que leur fréquentation est gratuite.

Ce point admis, l'école confessionnelle de Brusio n'en présente pas moins des inconvénients incompatibles avec la Const. F., savoir qu'elle est divisée en vertu d'un motif de séparation inadmissible et que les divisions confessionnelles ne sont pas ouvertes aux adhérents de toutes confessions, sans qu'ils aient à souffrir dans leur liberté de conscience et de croyance.

Il faut répéter, de la façon la plus formelle, que l'art. 27 de la Const. F. a entendu donner à l'école publique le cachet d'une institution laïque [1]; or, une institution de ce genre ne saurait se modeler sur des vues confessionnelles, c'est-à-dire ecclésiastiques, qui ne peuvent qu'en altérer le caractère et l'empêcher d'atteindre son but.

---

[1]) Cf. en part. supra p. 596, chiffre 4.

4. Ainsi, pour ces raisons déjà, la décision prise par la commune de Brusio de diviser son école ne pourrait être maintenue. A ces raisons s'ajoute la circonstance aggravante indiquée par le recours, savoir que les enfants de parents protestants, relégués dans une école réformée non divisée, se trouvent, comparés aux enfants catholiques, dans un état d'infériorité pédagogique inadmissible. C'est un fait acquis qu'une école divisée suivant l'âge des élèves est, en ce qui concerne les résultats de l'enseignement, bien supérieure à une école non divisée — réunissant ensemble les élèves de tout âge — même quand elle n'en contient qu'un petit nombre. On comprend donc que certains parents protestants de Brusio tiennent beaucoup à ce que leurs enfants fréquentent l'école catholique séparée en trois classes, et, dans leur réclamation, on ne saurait nullement voir de la chicane. Les enfants réformés de Brusio ont droit à une instruction scolaire aussi bonne que celle que reçoivent les enfants de confession catholique.

5. Enfin, il est très douteux que l'exécution de la décision communale dont recours ait pour effet d'assurer la paix religieuse dans la commune. D'abord, les parents protestants verront toujours une injustice dans le fait que leurs enfants sont relégués dans une école de qualité inférieure, alors qu'ils paient à l'administration scolaire des contributions aussi élevées ou plus considérables même que les catholiques. Ensuite, une contestation ne manquerait pas de s'élever, dès qu'il s'agirait de placer dans l'une des écoles confessionnelles de Brusio un enfant d'une confession autre que les confessions chrétiennes catholique et protestante, par exemple un enfant de parents israélites; c'est là une éventualité qui peut parfaitement se présenter et bientôt.

F. f. 1895 III 465; 1896 II 430; 1897 I 870[1]).

VII. L'obligation de veiller à un enseignement primaire suffisant[2]).

2490. En n'offrant que des traitements insuffisants aux instituteurs primaires[3]), on ne peut certainement gagner à l'enseignement que des personnes peu qualifiées et hors d'état d'assurer l'exécution de l'art. 27 de la Const. F., qui prescrit que l'instruction primaire doit être suffisante.

---

[1]) Cf. aussi supra II nº 914.

[2]) Cf. aussi p. 594, chiffre 1; 609,

[3]) Cf. aussi nº **2484**.

Le même art. 27 de la Const. F. donne à la Confédération, d'une manière générale, le droit de prendre les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à leurs obligations en matière scolaire. Il en résulte que l'autorité fédérale a non seulement le droit, mais le devoir d'intervenir pour s'oppposer à une réduction des traitements des instituteurs qui aurait pour effet d'abaisser le niveau de l'enseignement primaire.

Vers la fin de 1877, le Grand Conseil du canton du Tessin avait résolu de réduire les traitements, déjà plus que modestes, des instituteurs primaires du canton. Le CF. ayant invité le gouvernement tessinois à lui faire rapport sur cette décision, celui-ci a déclaré qu'elle n'était pas encore définitive. Là-dessus, le CF. a exprimé au Conseil d'Etat du Tessin, par lettre du 29 janvier 1878, l'espoir qu'il ne serait pas donné suite à une résolution aussi nettement contraire à l'esprit et aux tendances de la Const. F., ainsi qu'à l'esprit général de notre époque. F. f. 1878 II 86; 1879 II 67; cf. supra p. 616, art. 2, chiffre 5.

2491. Il est évidemment impossible de remédier immédiatement et dans chaque cas particulier à la diminution des progrès due au fait que l'instituteur devient invalide. En pareil cas, l'on est contraint plutôt de s'en remettre à l'autorité cantonale compétente, qui est le mieux en mesure de savoir où il faut remédier en premier lieu, lorsqu'il s'agit de remplacer des instituteurs devenus invalides.

C'est pourquoi, en 1883, le CF. n'a pas donné suite à une réclamation qui lui avait été adressée contre le Conseil d'Etat du canton de Berne.

Ce recours était basé sur le fait que l'instituteur d'une école primaire publique du canton était atteint de surdité à un haut degré et que cette infirmité, de nature permanente, le mettait hors d'état de donner un enseignement primaire suffisant, tel qu'il est exigé par la Const. F. Les renseignements pris par le CF. ont confirmé, il est vrai, l'exactitude de cette assertion; mais le CF. a admis que l'état de choses défectueux qui lui avait été signalé ne serait que passager. La loi scolaire bernoise de mai 1870 permet au gouvernement de mettre à la retraite les instituteurs primaires devenus incapables de remplir leurs fonctions. En outre, le personnel enseignant du canton de Berne a, en moyenne, l'âge de 34 ans, et 15 ans de service; ce qui démontre que les institutions scolaires bernoises permettent, d'une manière générale, et réalisent effectivement, en moyenne, le remplacement des membres invalides de ce personnel. F. f. 1884 II 71.

Titre XII.

Affaires étrangères[1].

Const. F. 1874, art. 7–12, 59, al. 2; 85, chiffres 5, 6; 102, chiffres 7—9; cf. Const. F. 1848, art. 7–12; 74, chiffres 4—6; 90, chiffres 6–9, R. O. I 4–6, 23, 27, 28, n. S. I 3, 4, 19, 24, 25, 29.

2492. I. *L'égalité de traitement de tous les citoyens suisses, aux termes des traités conclus avec l'étranger*[2]. Lors des délibérations auquelles a donné lieu la ratification du traité de commerce conclu par le CF. avec la Roumanie, le 30 mars 1878 (R. O. n. S. III 610, 609)[3], les délégués des communautés israélites en Suisse avaient adressé à l'AF. une pétition la priant:

> de décider, en principe, qu'il ne sera conclu, en aucun cas, ni maintenant avec la Roumanie, ni plus tard avec un autre Etat, de traité qui, grâce à une de ses dispositions, ou aussi faute d'une disposition particulière, pourrait, selon toutes prévisions, avoir pour conséquence que les citoyens suisses ne fussent pas traités tous sur le même pied, quant à leurs droits civils et politiques.

En Roumanie, le droit de libre établissement est absolu dans les villes; mais pour la campagne, dans la plaine, on n'avait pas pu assurer aux Israélites, par le traité, le même droit d'établissement qu'aux Chrétiens, car, d'une manière générale, en Roumanie, les Juifs ne jouissent pas des mêmes droits que les Chrétiens. Dans ces circonstances, le CF. avait restreint le traité à conclure aux points de nature purement commerciale.

---

[1]) Cf. encore supra I p. 383, chiffre III, 400 §§ I—XI, 745, § IX; II p. 259, chap. 7; 335, Appendice; 354, chap. 3; 364, chap. 4; 431, section B; 694, chiffre 6; 757–763; 776—779; III p. 157, § XX; p. 615 et suiv.; IV p. 65; 74; 159; 174; 181; 182; 223—333; 432, chap. 6; 615 et suiv.; 646, chiffre 2; 674, chap. 4; V p. 2, 9, 39, 94, 140, 141.

[2]) Cf. également supra II n° **693**.

[3]) Actuellement, c'est le traité de commerce entre la Suisse et la Roumanie, du 3 mars 1893, R. O. n. S. XIII 428, 427, qui est en vigueur, F. f. 1903 I 586. Cf. aussi R. O. n. S. IX 116.

De son côté, l'AF. n'a pas admis, en principe, la demande des Israélites suisses, et elle a ratifié le traité de commerce (15 août 1878). En revanche, elle a adopté, le 22 août 1878, un postulat ainsi conçu:

Le CF. est invité à ne pas perdre de vue la question de la conclusion d'un traité d'établissement avec la Roumanie sur la base d'une égalité complète pour tous les citoyens suisses et à reprendre les négociations le plus tôt possible. R. Post. n. S. 164.

Jusqu'à présent, il n'a pas pu être conclu de traité d'établissement avec la Roumanie. Cf. F. f. 1879 II 480; 1884 II 7; 1887 II 8.

La requête des communautés israélites a provoqué, de la part de la commission du CE. (rapport du 18 juin 1878, Sulzer), les observations que voici:

Il n'est absolument pas possible de faire droit à la requête des Israélites suisses. Dans nombre d'Etats européens, il existe des privilèges ou des droits spéciaux en faveur de certaines catégories de personnes, la noblesse, le clergé; il y a des privilèges attachés aux grades académiques, à la propriété foncière, à la fortune, etc.; la capacité d'exercer certaines professions et de contracter des obligations de droit de change n'existe pas non plus pour tout le monde. L'égalité absolue entre tous les citoyens, quant à leurs droits civils et politiques, comme la demande le postulat des Israélites suisses, n'existe dans aucun des Etats qui reconnaissent encore les privilèges dont nous venons de parler. La conséquence serait donc que la Suisse ne pourrait conclure de traités avec aucun de ces Etats, et même que les traités qui existent devraient être dénoncés.

Il est vrai que la Suisse ne conclura aucun traité qui aurait pour effet de priver une catégorie de citoyens des droits qui sont accordés aux autres. Mais la demande des Israélites suisses va plus loin; ils veulent empêcher la conclusion non seulement des traités qui ne stipulent aucune inégalité de droits, au détriment des Suisses demeurant ou voyageant à l'étranger, car, dans la mesure où les traités parlent des droits des ressortissants des parties contractantes, ils les placent sur le pied de la plus parfaite égalité, mais aussi de tout traité qui ne stipulerait pas l'égalité pour tous les citoyens sans distinction d'état ou de confession, même dans un domaine des droits civils et politiques qui serait tout à fait étranger au traité.

Le CF. a agi correctement en refusant de conclure un traité d'établissement aussi longtemps que la Roumanie ne serait pas en état d'assurer les mêmes droits sur son territoire à tous les Suisses, sans distinction de confession; il a préféré priver les citoyens suisses de con-

fession chrétienne des bienfaits d'un semblable traité, plutôt que de le conclure pour eux, à l'exclusion de leurs concitoyens de confession israélite [1]). Le CF. a eu raison également de régler l'importation, l'exportation et le transit des marchandises, et la liberté du commerce pour les marchands et les fabricants, de conclure, en un mot, un traité favorable au commerce et à l'industrie suisses, sans se laisser arrêter par le fait que, dans d'autres domaines, étrangers au traité, l'inégalité qui a existé jusqu'à aujourd'hui continuera à subsister dans l'avenir.

F. f. 1878 III 47. Cf. F. f. 1878 II 725, III 661.

2493. II. *La Convention de Genève, dite de la Croix-Rouge.*

Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, Convention de Genève, dite de la Croix Rouge, conclue à Genève, le 22 août 1864, ratifiée par l'AF., le 30 sept., par le CF., le 1er oct. 1864, entrée en vigueur par le fait de l'échange des ratifications, le 24 déc. 1864, R. O. n. S. VIII 166, 480, 487; adhésion ultérieure d'autres Etats, R. O. n. S. VIII 491-502, 751, 752, 821, IX 139, 341, n. S. I 187, 217, 466, 739, II 132, IV 309, 313, 316, V 70, VI 399, IX 42, 43, X 717, XI 12, XIV 298, XV 186, 536, XVI 268, 690, XVIII 58, XIX 531, 580, XX 104, XXI 367. — Mess. du CF. du 21 sept. 1864, F. f. 1864 II 675, 794; 1865 I 17-19.

Convention pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève, conclue le 29 juil. 1899, à la Conférence internationale de la paix, à la Haye, ratifiée par l'AF., le 10 déc. 1900, par le CF., le 13 déc. 1900, à l'exception de l'art. 10 [2]), entrée en vigueur, pour ce qui concerne la Suisse, le 29 déc. 1900, R. O. n. S. XVIII 415, 456, 479, 480, 669-672, XX 17. — Mess. du CF., du 22 mai 1900, F. f. 1900 III 73, 98-100; 1893 II 807.

Revision de la Convention: Acte final de la Convention internationale de la paix, à la Haye, du 29 juil. 1900: La Conférence, prenant en considération les démarches préliminaires faites par le gouvernement fédéral Suisse pour la revision de la Convention de Genève, émet le vœu qu'il soit procédé à bref délai à la réunion d'une conférence spéciale ayant pour objet la revision de cette Convention. — Ce vœu a été voté à l'unanimité, R. O. n. S. XVIII 429, 479. Pour se conformer à ce vœu, le CF. a adressé, le 17 février 1903, à toutes les puissances signataires de la Convention de Genève l'invitation de se faire représenter à une conférence convoquée à Genève pour le 14 septembre, dans le but de soumettre à une revision la Convention de 1864. Le 24 juillet 1903, cependant, le CF. a dû suspendre

---

[1]) Cf. aussi *Ullmer* II nº 853; R. O. VIII 162—165, 201, 300, V 366, VII 554. F. f. 1865 III 805 951, IV 80.

[2]) Voici le texte de cet art. 10: Les naufragés, blessés ou malades, qui sont débarqués dans un port neutre, du consentement de l'autorité locale, devront, à moins d'un arrangement contraire de l'Etat neutre avec les Etats belligérants, être gardés par l'Etat neutre de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de la guerre.

Les frais d'hospitalisation et d'internement seront supportés par l'Etat dont relèvent les naufragés, blessés ou malades, R. O. n. S. XVIII 464.

pour un délai indéterminé la réunion de cette conférence, parce que, jusqu'à cette date, il n'avait pas reçu de réponse affirmative de tous les Etats intéressés, F. f. 1903 III 1147. Le 22 janv. 1904, le CF. a fixé au 16 mai l'ouverture de la conférence, tout en désignant ses délégués. Mais la guerre éclatée entre le Japon et la Russie l'a mis dans la nécessité de renvoyer derechef, «jusqu'à nouvel avis», la réunion de la conférence [1]), CF., le 19 févr. 1904, F. f. 1904 I 199, 449, 644; 1898 I 848, III 109; 1902 II 262, 263.

I. Le IIIme congrès international de la Croix-Rouge, réuni à Genève en 1884, a voté une résolution tendant à ce que:

> Les gouvernements de ceux des Etats qui sont entrés dans la Convention de Genève veuillent prendre des mesures énergiques pour empêcher les abus provenant de l'emploi de la croix rouge et du brassard international, comme réclame dans l'industrie.

La croix rouge est souvent employée dans l'industrie comme marque de fabrique ou comme partie d'une marque, surtout pour des articles médicaux (matériel de pansements, pilules, etc.). On ne pourrait cependant parvenir à interdire cet emploi qu'en revisant la Convention de Genève, du 22 août 1864, laquelle ne renferme de dispositions expresses sur l'usage d'insignes que pour les cas de guerre et non pour le temps de paix, — ou en modifiant la LF. concernant la protection des marques de fabrique et de commerce, qui autorise l'introduction d'armoiries publiques dans les marques de particuliers, mais ne les protège pas [2]). Dans ces circonstances, le CF. a décidé, le 21 avril 1885, qu'il n'était pas en mesure de donner suite à cette demande en temps de paix. F. f. 1886 I 299, 536.

Le Conseil d'Etat de Genève ayant renouvelé, en 1889, la demande de mesures contre l'abus de la Croix-Rouge, le CF. n'a pu que confirmer sa précédente décision (31 janvier 1890), en ajoutant que l'art. 64 de la Const. F. ne permet pas aux cantons d'édicter des dispositions législatives sur la matière [3]). F. f. 1890 I 547; 1891 II 7.

---

[1]) Note du traducteur: La Conférence internationale s'est enfin réunie à Genève, le 11 juin 1906 et elle a conclu, le 6 juillet 1906, une nouvelle convention de Genève, qui est soumise actuellement à la ratification des Etats intéressés.

[2]) C'est au même point de vue que se place la LF. sur la protection des marques de fabrique et de commerce, du 26 sept. 1890, cf. l'art. 3, al. 2, R. O. n. S. XII 2.

[3]) Cf. la loi impériale particulière que l'Allemagne a édictée pour la protection de l'insigne de neutralité dit de Genève, loi du 22 mars 1902, Reichsgesetzblatt 1902, p. 125, no 18; 1903 p. 215.

II. Les articles additionnels à la convention de Genève, du 20 octobre 1868, ne font pas partie intégrante de cette convention et ne peuvent pas être considérés comme étant, ainsi que cette dernière, un traité international en vigueur. En effet, les parties contractantes n'ont pas toutes adhéré à ces articles et même le texte ne paraît pas encore en être définitivement arrêté [1]).

CF., en 1885, répondant à une demande de la légation britannique à Berne, F. f. 1886 I 298; cf. F. f. 1875 II 6; 1895 II 6.

Les articles additionnels susmentionnés, du 20 octobre 1868, ont été élaborés par une conférence, réunie à Genève, de délégués des Etats qui ont adhéré à la Convention de Genève, dans le désir d'étendre aux armées de mer les avantages de cette convention et d'en préciser davantage quelques stipulations.

La Convention de la Haye, du 29 juillet 1899, a réalisé cette adjonction à la guerre maritime, tandis que l'on attend encore la revision des dispositions de la Convention de Genève [2]).

Voici le texte des articles additionnels du 20 octobre 1868, dont les prescriptions ont été observées, à titre de *modus vivendi*, aussi bien pendant la guerre franco-allemande que pendant la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique [3]):

Art. 1er. Le personnel désigné dans l'art. 2 de la Convention continuera, après l'occupation par l'ennemi, à donner, dans la mesure des besoins, ses soins aux malades et aux blessés de l'ambulance ou de l'hôpital qu'il dessert.

Lorsqu'il demandera à se retirer, le commandant des troupes occupantes fixera le moment de ce départ, qu'il ne pourra toutefois différer que pour une courte durée, en cas de nécessités militaires.

---

[1]) Ces articles additionnels, ratifiés par l'AF., le 21 déc. 1868, F. f. 1869 I 185, 1030-1031, n'avaient pas obtenu force de loi, parce que l'Allemagne avait refusé d'adhérer à une modification proposée par la Russie et acceptée par les autres puissances. Les négociations ont été interrompues par la conférence de Bruxelles, du 24 juil. 1874, qui a discuté, mais sans résultat, un traité concernant les lois et coutumes de la guerre. F. f. 1875 II 6, 13; III 60; 1876 II 237; 1877 II 2. Cf. l'initiative prise par M. *Moynier*, en 1883, dans le but de faire reprendre les négociations en vue d'arriver à la ratification des articles. F. f. 1883 II 4, III 116.

[2]) Note du traducteur: Cette revision a eu lieu, par les soins d'une conférence diplomatique réunie à Genève, au mois de juin/juillet 1906. La convention revisée est actuellement soumise à la ratification des Etats contractants.

[3]) Cf. F. f. 1899 I 718; 1898 II 1028, III 109.

Art. 2. Des dispositions devront être prises par les puissances belligérantes pour assurer au personnel neutralisé, tombé entre les mains de l'armée ennemie, la jouissance intégrale de son traitement.

Art. 3. Dans les conditions prévues par les art. 1 et 4 de la Convention, la dénomination d'ambulance s'applique aux hôpitaux de campagne et autres établissements temporaires qui suivent les troupes sur les champs de bataille pour y recevoir des malades et des blessés.

Art. 4. Conformément à l'esprit de l'art. 5 de la Convention et aux réserves mentionnées au Protocole de 1864, il est expliqué que, pour la réserve des charges relatives au logement de troupes et aux contributions de guerre, il ne sera tenu compte que dans la mesure de l'équité du zèle charitable déployé par les habitants.

Art. 5. Par extension de l'art. 6 de la Convention, il est stipulé que, sous la réserve des officiers dont la possession importerait au sort des armes, et dans les limites fixées par le deuxième paragraphe de cet article, les blessés tombés entre les mains de l'ennemi, lors même qu'ils ne seraient pas reconnus incapables de servir, devront être renvoyés dans leur pays après leur guérison, ou plus tôt si faire se peut, à la condition toutefois de ne pas reprendre les armes pendant la durée de la guerre.

Art. 6-14. Articles concernant la marine; cf. Première Edition IV, p. 456-459.

Art. 15. (Dépôt de l'exemplaire original de cet acte aux archives de la Confédération suisse.)

Cf. Mess. du CF. du 2 déc. 1868, F. f. 1868 III 1051, 1063; 1869 I 185.

III. Les Etats signataires de la Convention de Genève n'ont pas accepté la proposition faite par la Turquie, au mois de novembre 1876, d'en modifier l'art. 7 en ce sens que le croissant rouge pourrait être substitué à la croix rouge comme signe de neutralisation [1]).

CF., en 1885, répondant à une demande de la légation britannique à Berne. F. f. 1886 I 298; cf. F. f. 1877 II 3; 1878 II 2, 813; 1879 II 2, 726; 1880 II 3.

De l'avis des Etats signataires de la Convention de Genève, le remplacement de la croix rouge par le croissant rouge implique une modification de cette convention. En conséquence, c'est à la Porte à provoquer entre les puissances contractantes l'entente nécessaire à cet

---

[1]) Pendant la guerre avec la Serbie et le Monténégro, en 1876, la Porte avait autorisé la création d'ambulances ottomanes soumises aux prescriptions de la convention de Genève et munies de drapeaux et brassards blancs, mais avec cette différence que, sur ces insignes, la croix rouge était remplacée par le croissant rouge. F. f. 1877 II 3, 765.

effet et à la faire consacrer, au point de vue de la forme, par un acte diplomatique. CF. dans F. f. 1878 II 3; 1880 II 3.

IV. En 1885, le gouvernement serbe a transmis au CF. la proposition d'ajouter à la Convention de Genève un article additionel ainsi conçu:

> En cas de guerre, les puissances non belligérantes mettront à la disposition des parties engagées, pour soigner les blessés dans les hôpitaux, les médecins de leurs armées dont elles peuvent se passer sans que le service ordinaire en souffre. Ces médecins délégués seront placés sous les ordres de l'armée belligérante à laquelle ils seront attachés.

Le CF. a avisé le gouvernement de Serbie qu'après l'insuccès des laborieuses négociations relatives au projet d'articles additionnels du 20 octobre 1868 il pensait que la nouvelle proposition ne saurait être accueillie avec faveur. Il a ajouté toutefois qu'il ne se refuserait pas à la soumettre, sans autre recommandation, à l'appréciation des Etats signataires de la convention. F. f. 1886 I 298.

V. Le droit de chaque Etat d'adhérer à la Convention de Genève est indépendant de sa religion; preuve en soit le fait qu'en 1865 la Turquie et, en 1874, la Perse ont été admises sans réserves à la signer. CF. dans F. f. 1886 I 299.

Par note-circulaire du 17 février 1903, le CF. a invité tous les Etats ayant adhéré à la convention de 1864 à se faire représenter à une conférence qui devait se réunir à Genève pour procéder à la revision de cette convention. Le CF. a joint à sa note un aperçu des questions que, selon lui, la conférence internationale aurait à examiner. Ce programme montre dans quel sens la Convention de Genève pourrait être améliorée et complétée. En voici la teneur:

1. La Convention de Genève pose le principe que les militaires blessés ou malades doivent être recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent (article 6, 1er alinéa). Y a-t-il lieu d'ajouter que les militaires mis hors de combat seront protégés contre les mauvais traitements et le pillage? Faudrait-il, en outre, stipuler :

a. que l'inhumation ou l'incinération des morts devra être précédée d'un examen attentif de leur cadavre?

b. que tout militaire portera sur lui une marque permettant d'établir son identité?

c. que la liste des morts, des blessés et des malades recueillis par l'ennemi sera remise, le plus tôt possible, par celui-ci, aux autorités de leur pays ou de leur armée?

2. Poser le principe que les blessés et les malades restent soumis aux lois générales de la guerre et que, s'ils tombent entre les mains de l'ennemi, ils seront considérés comme prisonniers de guerre. Supprimer les dispositions relatives au renvoi des malades et des blessés (articles 6, 2e, 3e et 4e alinéas).

3. Ne convient-il pas d'énumérer d'une manière plus complète le personnel sanitaire protégé par la convention (art. 2)? Y a-t-il lieu de mentionner le personnel des sociétés de secours volontaires et de déterminer les conditions moyennant lesquelles ce personnel sera neutralisé?

4. D'après l'article 2 de la convention, le personnel sanitaire et religieux participe au bénéfice de la neutralité seulement lorsqu'il fonctionne et aussi longtemps qu'il reste des blessés à relever et à secourir. Ne faut-il pas le déclarer inviolable en tout état de cause?

5. Stipuler que le personnel sanitaire continuera, même après l'occupation par l'ennemi, à remplir ses fonctions sous les ordres de l'autorité militaire ennemie. Dès que ses services pour les malades et les blessés ne seront plus nécessaires, l'autorité militaire devra, sur sa demande, le renvoyer et, si cela est possible sans nuire aux opérations militaires, le faire reconduire aux avant-postes de son armée par le chemin le plus court. En se retirant, ce personnel emporte les objets et instruments de chirurgie qui sont sa propriété particulière.

6. Stipuler que les belligérants doivent assurer au personnel sanitaire tombé entre leurs mains la jouissance intégrale de son traitement (voir article 7 de la Convention de la Haye pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève).

7. Décider que la neutralité cesse pour le personnel sanitaire, s'il commet des actes hostiles autrement que pour sa propre défense, le port d'armes ne lui étant d'ailleurs pas interdit.

8. Supprimer les dispositions relatives aux habitants du théâtre de la guerre (article 5).

9. L'article 1er de la convention stipule que les ambulances et les hôpitaux militaires seront reconnus neutres et, comme tels, protégés et respectés par les belligérants, aussi longtemps qu'il s'y trouvera des malades et des blessés.

Ne serait-il pas opportun de modifier cette disposition dans le sens que les ambulances, à savoir, — selon l'interprétation donnée par la conférence de 1868, — les hôpitaux de campagne et autres établissements temporaires qui suivent les troupes sur les champs de bataille pour recevoir des malades et des blessés, doivent être considérées comme neutres en toutes circonstances et que, dès lors, si elles tombent entre les mains de l'ennemi, celui-ci devra les rendre à leur armée, dès qu'elles

ne lui sont plus nécessaires pour les soins à donner aux malades et aux blessés?

Suivant le même article, la neutralité cesse si ces ambulances ou ces hôpitaux étaient gardés par une force militaire.

Peut-être est-il préférable de dire que la neutralité des établissements sanitaires cesse si l'ennemi en use dans des buts de guerre, en ajoutant que le fait d'être protégés par un piquet ou des sentinelles ne les prive pas de cette prérogative. Le piquet ou les sentinelles, en cas de capture, seraient considérés comme prisonniers de guerre.

10. Examiner s'il n'y a pas lieu d'insérer dans la nouvelle convention une disposition disposant que les bâtiments et le matériel des hôpitaux fixes appartenant à l'Etat demeureront soumis aux lois de la guerre, mais ne pourront être détournés de leur destination tant qu'ils seront nécessaires aux soldats blessés et malades qui s'y trouvent.

11. Examiner s'il y a lieu de stipuler que le matériel des sociétés de secours reconnues et autorisées doit être considéré en toutes circonstances comme propriété privée.

12. Examiner la question de savoir s'il y a lieu de maintenir comme signe distinctif unique la croix rouge sur fond blanc (article 7 de la convention) ou s'il convient d'admettre des exceptions pour des Etats non chrétiens, la Turquie, par exemple, qui a remplacé la croix rouge par le croissant rouge.

13. Examiner s'il y a lieu de stipuler que les Etats contractants auront à prendre les mesures législatives nécessaires pour punir toute infraction à la convention.

14. Examiner, enfin, s'il convient d'insérer dans la nouvelle convention une disposition engageant les Etats signataires à pourvoir à ce que la convention et les peines auxquelles s'exposent les violateurs soient portées à la connaissance des troupes et de la population.

F. f. 1904 I 643–646.

2494. III. *Les camps de concentration anglais dans l'Afrique du Sud pendant la guerre du Transvaal.* En décembre 1901, les gouvernements de Soleure et de Berne, agissant en vertu d'une décision des Grands Conseils de ces cantons, ont demandé aux autorités fédérales que le CF. prenne l'initiative de démarches tendant à soulager le sort des femmes et enfants boërs parqués dans les camps de concentration que l'Angleterre avait établis dans l'Afrique australe pendant la guerre avec les Boërs. Par décision du 19 décembre 1901, l'A.F. a transmis au CF. ces propositions et d'autres analogues qui pourraient encore se pro-

duire, afin qu'il examinât si, dans quelles circonstances et de quelle manière il serait possible de leur donner suite [1]).

Les rapports reçus par le CF. au sujet des dispositions prises, dans l'intervalle, par le gouvernement britannique pour obvier aux inconvénients qui s'étaient fait sentir dans les camps de concentration, ont engagé le CF., à ne pas faire, pour le moment, de démarches ultérieures en la matière, parce qu'il a jugé qu'il convenait d'attendre le résultat des mesures prises par le gouvernement anglais.

Rés. Dél. AF. déc. 1901, no 63; F. f. 1902 II 262.

2495. IV. *Les places gratuites* (*bourses suisses*) *au séminaire archiépiscopal de Milan* [2]). La convention entre la Suisse et l'Autriche, du 22 juillet 1842, a garanti à la Suisse, soit à un certain nombre de cantons [3]), vingt-quatre bourses au séminaire archiépiscopal de Milan (Anc. R. O. III 353).

Selon l'opinion soutenue par la Suisse, cette convention n'a fait que lui restituer un droit qu'elle possédait, en vertu de la fondation Borromée, et qui lui avait été enlevé, en 1797, par la suppression du collège helvétique (Collegio Elvetico). En prenant possession de la Lombardie, en 1859, l'Italie a assumé, à cet égard, les obligations du pouvoir auquel elle succédait

Le droit de la Suisse ne saurait lui être enlevé par un acte unilatéral du gouvernement italien.

S'il convient à ce gouvernement de résilier la convention de 1842, cette résiliation doit avoir lieu par une convention à négocier entre les deux Etats, convention qui fixerait l'indemnité équitable revenant à la Suisse, pour l'abandon qu'elle ferait d'un droit incontestable.

F. f. 1882 II 843. Cf. Ullmer nos **605** (I p. 560), **1227**.

Tel n'est pas le point de vue auquel se place le gouvernement italien. Un décret royal du 6 décembre 1880 a supprimé unilatéralement les vingt-quatre bourses à partir de la fin de l'année scolaire 1880-81. Les cantons intéressés se plaignirent aussitôt au CF., qui épousa, sans hésiter, leur cause. Le CF. ne put d'abord obtenir qu'une

[1]) Cf. aussi supra I no **92**.

[2]) *Ed. Wymann*, Die schweizerischen Freiplätze in den erzbischöflichen Seminarien Mailands, Bâle 1901; *J. G. Mayer*, Das Konzil von Trient und die Gegenreformation in der Schweiz 1903, II p. 60—66.

[3]) Ces vingt-quatre bourses se répartissent sur tous les cantons suisses, à l'exception de Zurich, Berne, Bâle, Schaffhouse, Appenzell Rh.-Ext., Vaud, Neuchâtel et Genève.

concession partielle: les élèves admis jusqu'ici au séminaire (au nombre de 17) furent autorisés à y continuer leurs études. Mais il revint à charge et demanda le rétablissement du *statu quo* antérieur au décret du 6 décembre 1880. Ce n'est qu'en 1886 qu'il obtint satisfaction (décret royal du 4 mars 1886).

Voici en quels termes M. Robilant, ministre des affaires étrangères du royaume d'Italie, a donné connaissance de cette décision au ministre de Suisse à Rome, par office du 21 avril 1886:

« Monsieur le ministre,

« La question des 24 places gratuites existant dans le séminaire de Milan en faveur des ressortissants de la Suisse, dont vous avez à plusieurs reprises sollicité la solution, a été soumise dernièrement à un nouvel examen, et elle vient d'être résolue d'une manière qui me semble propre à satisfaire les vœux du gouvernement de la Confédération.

« D'après l'avis que notre Conseil d'Etat avait émis sur cette affaire, dans sa séance du 17 mai 1882, on ne pouvait contester la légitimité de la délibération de la Junte pour la revision des frais de culte, par laquelle la dépense pour les séminaristes suisses avait été rayée du fonds pour le culte, cette dépense n'ayant point paru fondée sur une obligation contractuelle.

« Malgré cette conclusion si peu favorable aux demandes de la Suisse, le gouvernement de S. M., s'inspirant, plus que de considérations de droit, du désir dont il a été toujours animé de ne pas faire chose désagréable au gouvernement de la Confédération, s'est soigneusement abstenu de trancher la question d'une manière unilatérale, et il a cherché, au contraire, à l'arranger amiablement, moyennant une transaction équitable.

« Mais, un accord sur les bases de la transaction qui aurait dû mettre un terme à la controverse n'ayant pu s'établir entre les deux parties, le gouvernement du roi aurait pu se croire autorisé à se conformer à l'avis du Conseil d'Etat, qui avait reconnu son droit de confirmer définitivement la suppression des places.

« Il a préféré, une fois encore, ne pas trancher le différend par des résolutions unilatérales, et il a fini par s'arrêter à la détermination de maintenir encore en vigueur, tout en réservant expressément la question de droit, l'ancienne concession du gouvernement autrichien.

« Dans ce but, un décret royal, en date du 4 mars dernier, dûment enregistré à la cour des comptes, vient de rétablir intégralement, dans le bilan du fonds pour le culte, l'allocation annuelle de L. 20,740. 80 en faveur du séminaire de Milan pour l'entretien des 24 élèves suisses.

« En adoptant le parti de conserver *de facto*, tant que la question *de jure* ne sera pas résolue, l'existence d'une institution à laquelle la Suisse attache une si grande importance et destinée, par sa nature, on ne saurait le contester, à rapprocher entre eux les habitants des deux pays, le gouvernement du roi s'est laissé guider uniquement . . . par le sincère désir de maintenir et resserrer autant que possible les rapports d'amitié et de bon voisinage avec le gouvernement et la nation suisse.

« J'aime à espérer que, de son côté, le gouvernement de la Confédération . . . n'hésitera pas à se déclarer satisfait d'une solution qui, en remettant exactement les choses dans le *statu quo ante*, correspond essentiellement aux aspirations et aux demandes des cantons suisses intéressés dans cette affaire. »

En réponse à cette note, le CF. a adressé à son ministre à Rome la dépêche que voici:

« C'est avec une vive satisfaction que nous avons pris connaissance de la résolution du gouvernement royal de rétablir les 24 places gratuites créées au séminaire archiépiscopal de Milan en faveur des élèves suisses, et que le décret du 6 décembre 1880 avait supprimées. Malgré la réserve dont elle est accompagnée, nous ne pouvons manquer de voir dans cette décision, sanctionnée par un décret royal, une manifestation évidente de la bienveillance et de l'amitié sincères dont le gouvernement du roi est animé vis-à-vis de nous; elle contribuera dans une large mesure . . . à rendre encore plus intimes les excellents rapports qui subsistent entre la nation suisse et le peuple italien. Aussi, bien que le décret royal du 4 mars dernier nous apparaisse avant tout comme un acte de justice et de loyale exécution d'un traité international, et sans abandonner le point de vue auquel nous nous sommes placés pendant la durée des négociations, n'hésitons-nous pas à déclarer que le rétablissement de l'état antérieur au décret du 6 décembre 1880 nous satisfait pleinement et que nous sommes tout disposés à renvoyer la discussion de la question de droit à un terme ultérieur. »

F. f. 1882 II 4; 1887 II 570. Cf. F. f. 1882 II 843; 1883 II 8, III 118; 1884 II 9, 884; 1885 II 165, III 108; 1886 I 302; 1887 II 674.

2496. V. *L'affaire dite des incamérations autrichiennes*[1]). A plusieurs reprises, au cours du XIXe siècle, les gouvernements des cantons de St-Gall et des Grisons ont fait des efforts pour obtenir de l'Autriche

---

[1]) Cf. *Wanner*, Das Incamerationsedict Österreichs gegen die Schweiz, Schaffhouse, 1869; *P. C. de Planta*, Die österreichische Inkameration von 1803 mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubündten, dans l'annuaire politique de *Hilty* 1887, II p. 545; *A. de Claparède*, Question des incaméra-

la reconnaissance des droits qu'ils croyaient pouvoir faire dériver de l'incamération, opérée par l'Autriche en 1803, des propriétés qu'avaient possédées autrefois, d'une part, les couvents de St-Gall et de Pfäfers, d'autre part, l'évêché de Coire et certaines établissements religieux dépendant de cet évêché.

Les gouvernements des deux cantons demandèrent au CF., en particulier, de soutenir leurs réclamations par une démarche diplomatique faite auprès du gouvernement autrichien. Mais, après examen approfondi de la question, le CF. a dû se convaincre qu'une démarche de ce genre n'aurait aucun succès quelconque. C'est pourquoi il a décidé, le 22 septembre 1899, de ne pas donner suite à la requête des gouvernements de St-Gall et des Grisons. Le CF. s'est inspiré des considérants que voici:

I. Réclamations du canton de St-Gall au sujet de l'incamération des propriétés qu'avaient en Autriche les anciens couvents de St-Gall et de Pfäfers:

Les négociations poursuivies par le Vorort jusqu'en 1847 étaient demeurées sans résultat, l'Autriche persistant à prétendre que, les couvents de St-Gall et de Pfäfers ayant été supprimés, les biens qu'ils possédaient sur son territoire étaient devenus propriété du fisc autrichien, en vertu du droit d'épaves. En vain la Suisse a-t-elle invoqué le § 29, 2me alinéa, et le § 36 du recès de la députation de l'Empire, de l'année 1803; la condition mise par l'empereur à la ratification de ce recès, pour sauvegarder les droits de propriété et autres qui lui appartenaient comme chef de l'Empire et souverain des Etats héréditaires d'Autriche, rendait illusoires ces dispositions. Les efforts du landammann Baumgartner, délégué en 1847 à Vienne par le canton de St-Gall, n'eurent également aucun succès. Le 6 juillet 1847, l'Autriche repoussa définitivement les prétentions de ce canton. Sa décision est conçue en ces termes:

« Sa Majesté déclare, par décision du 6 courant, ne pouvoir accueillir cette réclamation, attendu que les biens, revenus et capitaux en question qui se trouvent sur territoire autrichien étaient la propriété du couvent de St-Gall et du cloître de Pfäfers, lesquels établissements ecclésiastiques ayant été supprimés, les biens qu'ils possédaient en Autriche sont tombés à l'état d'abandon et devenus ainsi légitimement, en vertu du droit d'épaves, propriété du gouvernement I. et R. autrichien. »

---

tions, rapports des 12, 19 octobre 1894 et 20 novembre 1895, Berne 1896; Rapport du Département politique sur l'affaire des incamérations, du 12 déc. 1896; Deux consultations données par le Dép. féd. de Justice, le 19 mars 1897 et le 24, 28 juil. 1899, consultations données en 1897, n° 14; en 1899, n° 688.

Dans ces conditions, il est clair que toute nouvelle réclamation serait absolument inutile. C'est si vrai que, déjà le 20 juillet 1847, le chargé d'affaires suisses à la Cour de Vienne disait, dans une dépêche adressée au Vorort: « Ne fût-ce qu'en raison des conséquences, la Cour de Vienne ne se décidera jamais à revenir sur sa décision du 6 juillet, dont vous avez déjà connaissance. »

II. En ce qui concerne les prétentions du canton des Grisons, il faut distinguer:

a. les réclamations de l'évêque et du chapitre de Coire touchant les biens, revenus et capitaux que s'est appropriés l'Autriche.

La Suisse ne saurait repousser comme non fondé le point de vue, basé sur le droit d'épaves, auquel l'Autriche s'est placé et qu'elle n'a jamais abandonné depuis lors. De la part de la Suisse, on s'est évertué à répéter que l'évêché de Coire n'a pas été sécularisé et que, dès lors, la base même fait défaut au droit d'épave revendiqué; mais on oublie complètement que la portée, en droit public, du recès de Ratisbonne ne se résume pas dans le seul fait qu'il a donné l'évêché de Coire à la République helvétique. Bien au contraire, de par le recès de Ratisbonne, l'évêque de Coire a également cessé d'être prince de l'Empire. Et c'était là le point principal pour la Suisse. Qu'en fait et pour des raisons très compréhensibles on n'ait pas accompli la sécularisation en confisquant la fortune épiscopale, il n'en est pas moins vrai qu'à partir de 1803 l'Autriche n'a plus affaire à un prince de l'Empire, mais seulement à un évêque étranger. On peut donc faire complètement abstraction de la réserve sous laquelle l'Autriche a ratifié le recès, ainsi que des modifications survenues depuis 1803 dans la circonscription de l'évêché de Coire et qu'ont sanctionnées les autorités temporelles et spirituelles compétentes. Le point désiré et obtenu par la Suisse, c'est qu'en 1803 l'on a fait à l'évêque de Coire, en droit public et au point de vue de son pouvoir temporel et politique, une position essentiellement différente de celle qu'il avait eue jusqu'alors. Et, du moment que l'Autriche invoque ce fait pour en faire découler le droit d'épave en sa faveur, la Suisse est hors d'état de prétendre que, pour ce qui la concerne, l'évêché de Coire a été conservé et maintenu sans modification.

Certes, on ne saurait vraiment reprocher à la Confédération de n'avoir pas fait tout ce qui dépendait d'elle pour appuyer les réclamations de l'évêché de Coire et du canton des Grisons. Jusqu'en 1847, le Vorort n'a cessé d'intervenir auprès de l'Autriche pour obtenir que fussent restitués à l'évêque et au chapitre leurs droits de propriété incamérés. Toutes ces démarches sont demeurées vaines; l'évêque lui-même finit par convenir avec notre chargé d'affaires à Vienne que, « par

la voie diplomatique, on n'arriverait jamais à un résultat tant soit peu satisfaisant». Il résolut donc de remettre le soin de cette affaire à un agent à lui; il fit choix du doyen Battaglia et l'envoya en 1839 à Vienne. Celui-ci échoua également. En 1847, ce fut le prévôt du chapitre, Riesch, que l'évêque chargea d'aller négocier à Vienne. Quoique plus habile que son prédécesseur, il ne put obtenir autre chose qu'une pension pour l'évêque et le chapitre, et encore l'Autriche ne reconnaissait-elle point qu'il y eût là pour elle une « obligation », et déclarait que, les circonstances changeant, cette pension pouvait être supprimée. Toute revendication de droits fut ainsi repoussée. L'évêque, à qui on représenta qu'accepter cette pension accordée à titre de grâce équivaudrait à renoncer à ses prétentions, ne la refusa pourtant point, car il ne pouvait se dissimuler le fait qu'aussi longtemps que seraient en vigueur les décrets de la députation de l'Empire de 1803, il n'y avait aucune chance de rien obtenir de droit (titulo juris).

En 1881, la pension cessa d'être payée. L'évêque fit de nouvelles démarches auprès de l'empereur pour que ce subside annuel lui fût continué. L'empereur refusa net, mais fit don au chapitre de Coire, sur sa cassette particulière, de la somme de 6000 florins, à charge de célébrer un anniversaire pour le salut des membres de la famille royale. L'évêque écrivit alors à l'empereur (le 8 mars 1882) une lettre de remerciements, où il disait, entre autres : « Le chapitre de Coire ne fera probablement pas de nouvelle tentative pour recouvrer les biens et les droits très importants que lui a fait perdre le décret de 1803. »

Après l'abandon, il y a 50 ans, de la voie diplomatique, à laquelle on n'est pas revenu depuis lors; après les négociations que l'évêque avait engagées directement avec le gouvernement autrichien, les pensions et cadeaux qu'il en avait acceptés, il est clair que l'autorité fédérale ne pouvait plus reprendre cette affaire en mains et la traiter de nouveau par la voie diplomatique.

b. Biens et revenus du couvent de Münster. La direction de ce couvent ayant déclaré, le 24 juillet 1896, que, depuis des années, elle était satisfaite de l'administration de ses biens au Tyrol et n'avait ainsi pas de raison sérieuse de souhaiter aucun changement à cet égard, le CF. a décidé de laisser cette affaire jusqu'à nouvel ordre dans l'état où elle se trouve.

c. Prétentions du cloître de St-Luzi. Le cloître de St-Luzi a été, il est vrai, supprimé comme cloître avec l'autorisation et l'assentiment des autorités laïques et ecclésiastiques compétentes; mais ses biens ont été transférés à un autre établissement ecclésiastique, au séminaire épiscopal, qui existe encore aujourd'hui tel quel. En 1824 déjà, le Vor-

ort avait invoqué cette circonstance contre l'Autriche, pour montrer qu'elle ne pouvait exercer ici le droit d'épaves. L'Autriche a maintenu toutefois, dans les diverses phases des négociations, que ce droit était également applicable aux biens et aux revenus du cloître de St-Luzi, qui avait été supprimé comme tel. Suivant le droit autrichien, en effet, toute modification importante dans la destination, l'administration et l'emploi de la fortune équivaut à la suppression même de l'établissement ou de la corporation.

Comme il est peu probable que l'Autriche revienne de cette manière de voir, le CF. a déclaré au gouvernement des Grisons qu'il ne pouvait non plus donner suite à sa revendication.

d. Réclamation de la cure catholique de Churwalden au sujet du Bruderhof d'Altenstadt, près Feldkirch. Le CF. examinera la possibilité d'une intervention diplomatique, quand les Grisons auront prouvé qu'il s'agit ici d'une contestation de droit privé.

e. Redevance de la prévôté d'Eirs (Tyrol) à Tarasp. Cette redevance, dont, depuis cent ans bientôt, l'Autriche jouit sans conteste, ne peut plus faire l'objet d'une action diplomatique.

F. f. 1897 I 1028; 1900 I 703.

2497. VI. *La régale des impôts en droit international* [1]. I. Une demoiselle Abich, d'origine allemande, est décédée à Clarens, où elle était domiciliée depuis 25 ans. Les autorités du canton de Vaud ont demandé à connaître le montant total des biens mobiliers de la défunte, afin de pouvoir imposer en conséquence sa succession. Mais les intéressés se sont refusés à indiquer l'état réel des biens que celle-ci possédait en Prusse, par le motif que ces biens étaient imposables dans ce dernier pays. Le gouvernement vaudois a soutenu, dans l'espèce, l'opinion que voici: Comme il n'existe pas de traité entre la Suisse et l'Allemagne réglant les questions de successions, c'est au lieu du domicile du défunt et non au lieu d'origine que doit s'ouvrir la succession; la jurisprudence féderale [2], comme celle du canton de

[1]) Cf. supra I n° 102; II nos 687, 688; Première Edition I, n° 51, art. 8, supra I p. 72, note 1. V. encore les délibérations de l'Institut de droit international, dans l'annuaire de 1897, XVI p. 118 et suiv., 310; *Lehr*, Des doubles impositions en droit international, dans le Journal du droit international privé (de Clunet), 1901 XXVIII p. 722 et suiv.; *Lehr*, Des bases légitimes des impôts en droit international, dans la Revue de droit international et de législation comparée, 2e s. II n° 6; *Brodtbeck*, Das Bundesrecht in Doppelbesteuerungssachen 1898, p. 87—89.

[2]) Cf. Première Edition I n° 51, art. 2, 4, 6.

Vaud, a d'ailleurs constamment admis que la fortune mobilière doit être imposée au domicile du propriétaire; même le fait que la totalité de la succession mobilière en cause serait frappée d'un impôt dans un autre pays ne prive pas le canton de Vaud du droit de la soumettre à l'imposition légale.

La manière de voir du gouvernement vaudois a été reconnue fondée par le ministère des affaires étrangères de l'empire d'Allemagne; il a été admis notamment que son droit de comprendre dans l'imposition de la succession les biens mobiliers laissés à l'étranger par la défunte ne pouvait pas être contesté, puisqu'il n'existait entre la Suisse et l'Allemagne aucune convention restreignant ce droit. Mais, a-t-il ajouté, comme les biens mobiliers possédés au pays par un ressortissant du pays sont, à teneur des lois prussiennes, soumises à l'imposition en Prusse, même si le décès de leur propriétaire survient à l'étranger, la fortune mobilière que la défunte a laissée en Prusse doit l'impôt non seulement dans le canton de Vaud, mais aussi en Prusse. Or, le gouvernement royal ne peut certainement pas prendre, à l'égard des intéressés, des mesures coërcitives pour obtenir d'eux ou de l'autorité compétente en matière d'impôt sur les successions l'indication du montant des valeurs mobilières en question. Cette assistance légale ne pourrait être accordée que sur la base d'un traité, à défaut duquel elle paraît tout aussi inadmissible que l'intervention qui viendrait à être réclamée dans le but d'établir ou de percevoir un impôt sur le revenu ou sur la fortune, etc.

Dans ces conditions, il ne restait aux autorités du canton de Vaud qu'à séquestrer le plus d'objets mobiliers possible appartenant à la défunte, pour engager, par ce moyen, l'héritier à indiquer le montant total de la succession. F. f. 1887 II 16.

II. Le traité franco-suisse du 15 juin 1869, R. O. IX 880, ne règle que des rapports de droit civil. Il n'est pas applicable à l'imposition de successions, question qui rentre incontestablement dans le domaine du droit public. CF. dans F. f. 1888 II 307.

III. Ni l'art. 5, ni un autre article quelconque du traité franco-suisse du 15 juin 1869, R. O. IX 880, ne régit la question des impôts sur les successions. La régale des impôts de l'Etat relève du droit public, tandis que le traité avec la France, comme l'indique le préambule, n'est destiné qu'à règler des matières de droit privé.[1])

[1]) Cf. *Ullmer* II nº **1242**.

C'est dans ce sens qu'en 1882 le Département fédéral de Justice et Police a répondu à une demande du gouvernement vaudois dans l'espèce que voici:

Les héritiers d'une Française décédée dans le canton de Vaud se croyaient autorisés à refuser le paiement des droits de succession dans ce canton, sous le prétexte qu'ils les avaient déjà acquittés en France et que, aux termes de l'art. 5 de la convention franco-suisse du 15 juin 1869, le for de la succession se trouvait au lieu de l'ouverture de la succession, c'est-à-dire, dans l'espèce, en France. Le Département fédéral a fait observer, notamment, ce qui suit:

Le tribunal de l'ouverture de la succession n'est compétent que pour les questions qui lui sont expressément remises, à teneur de l'art. 5 du traité. Ces questions sont indiquées d'une manière assez caractéristique, au commencement dudit article, pour qu'on puisse reconnaître de quelle nature elles doivent être. D'après l'art. 5, le tribunal susmentionné ne peut être saisi que des actions et contestations entre les héritiers et seulement de celles qui ne se rapportent pas à des immeubles, attendu qu'à la fin du 1er alinéa de l'art. 5 une exception est établie en faveur du for de la situation des choses immobilières [1]). F. f. 1883 II 938.

IV. En vertu d'une loi du 27 décembre 1817, le fisc belge soumet aux droits de succession même les immeubles sis à l'étranger, si le défunt habitait le royaume au moment de sa mort. C'est en vain que le CF. a cru intervenir en faveur d'un Bernois, auquel un parent suisse décédé en Belgique avait légué un modeste immeuble sis sur territoire bernois. F. f. 1888 II 307, III 19.

V. En 1888, le gouvernement du canton de St-Gall a déclaré que, dans ce canton, on ne réclamait ni aux ressortissants saint-gallois, ni à ceux d'autres Etats un impôt sur les successions mobilières ou immobilières.

Là-dessus, le ministère autrichien des finances, par motif de réciprocité, a ordonné aux autorités austro-hongroises de traiter sans frais la fortune mobilière des ressortissants saint-gallois qui meurent sur le territoire de la monarchie. F. f. 1888 IV 651; 1889 II 609.

VI. D'après une ordonnance ministérielle, édictée en Autriche-Hongrie le 8 avril 1854, les successions mobilières d'étrangers décédés en Autriche-Hongrie sont libérées de l'impôt, à la condition que l'Etat auquel ressortit le défunt ne perçoive pas non plus d'impôt sur les successions de ressortissants austro-hongrois décédés sur son territoire.

---

[1]) Cf. *E. Roguin*, Conflits des lois, I p. 405 et suiv.

Consultés en 1895, sur la proposition d'échanger avec l'Autriche une déclaration de réciprocité dans ce sens, cinq cantons seulement: Schwyz, Unterwald-le-haut, Appenzell-Rh. int., Tessin et Valais, ont répondu affirmativement, tandis que les autres ont déclaré que leur législation sur l'impôt ne leur permettait pas de garantir que les successions mobilières d'étrangers seraient franches d'impôt.

F. f. 1896 II 656.

VII. En 1889, le canton de Genève, faisant application d'une loi cantonale de 1887, a réclamé un droit de succession de 12 % à 18 % aux héritiers russes d'une Russe morte, en 1889, à Versoix. La légation impériale de Russie a cru devoir réclamer auprès du CF. contre le taux de cet impôt. Elle prétendait que la loi genevoise de 1887 était en contradiction avec le traité d'établissement de 1872 [1]) entre la Suisse et la Russie, ce traité étant rédigé, disait-elle, dans un esprit où prévalait le principe de la réciprocité la plus complète. Elle ajoutait que, dans les cas analogues, la Russie ne soumet la succession d'un citoyen suisse qu'à un droit de 8 %.

Le CF. a répondu à la légation russe ce qui suit: Les traités de la Suisse avec l'étranger n'ont pas enlevé au canton de Genève le droit de régler les droits de succession d'après ses convenances. La Russie a fait elle-même usage de ce droit, puisqu'en 1882 elle a modifié la base des droits de succession perçus en Russie. Si l'on prenait en considération la demande formulée par la légation russe, il faudrait adopter la même solution pour d'autres étrangers. On créerait ainsi à Genève un privilège en faveur des étrangers, au détriment des nationaux. D'un autre côté, l'application de la réciprocité, dans le sens de la réclamation faite par la légation, obligerait le gouvernement russe à exonérer de tout impôt la succession d'un Suisse décédé en Russie, lorsque ce sujet suisse serait ressortissant d'un canton dans lequel il n'est prélevé aucun droit de succession. Or, ce n'est évidemment pas ce que feraient les autorités russes.

F. f. 1890 II 124.

VIII. Le fisc français et les autorités neuchâteloises ont réclamé tous deux les droits de succession sur toute la succession mobilière de G. Dubois, de Buttes (Neuchâtel), décédé à Marseille, en 1886. La fortune mobilière du défunt était déposée à Marseille; Dubois possédait, en outre, des immeubles dans le canton de Neuchâtel. Le CF.

---

[1]) Cf. supra II p. 479.

n'a pas pu songer à intervenir avec chance quelconque de succès en faveur des héritiers et du Conseil d'Etat de Neuchâtel, qui estimaient que le fisc français était mal fondé dans ses prétentions. En effet, la législation française autorise le fisc français à prélever un impôt sur tous les biens mobiliers dont se composent les successions ouvertes en France, ainsi que notamment sur toutes les « valeurs mobilières étrangères ». Plusieurs cantons procèdent de la même façon, lorsqu'un étranger vient à décéder sur leur territoire, sans prendre en considération la question de savoir s'il en résulte ou non pour les héritiers une double imposition [1]). F. f. 1887 II 17.

IX. La double imposition est prohibée dans l'intérieur de la Suisse; mais les traités conclus par la Suisse avec l'étranger laissent la question intacte [2]) et, par conséquent, c'est aux cantons [3]) qu'il appartient de voir jusqu'à quel point il leur convient d'appliquer un système d'impôt pouvant équivaloir à une double imposition ou de l'abolir, le cas échéant, après échange d'une déclaration de réciprocité avec un Etat voisin.

C'est en ces termes que le CF. a répondu, en 1890, à une question que la légation allemande lui avait posée dans l'espèce que voici: Dans les fabriques de plusieurs communes schaffhousoises situées à la frontière, un grand nombre de ressortissants allemands, établis dans les communes limitrophes du grand-duché de Bade, ont un gagne-pain quotidien, pour lequel ils paient, conformément à l'art. 16 de la loi schaffhousoise sur l'impôt, une taxe annuelle de 2 à 5 francs. Quelques-uns de ces ouvriers avaient réclamé contre cette taxe, alléguant qu'ils devaient aussi payer l'impôt sur leur salaire au lieu de leur domicile, et que, partant, ils étaient soumis à une double imposition qu'ils qualifiaient d'injuste. F. f. 1891 II 394.

X. Faute d'arrangement international spécial, la créance d'un Etat pour impôts ne peut pas donner lieu à exécution sur les biens du contribuable situés dans un autre pays. CF. dans F. f. 1899 I 397.

---

[1]) Cf. Ullmer II no 1242.

[2]) Le CF. n'a pas donné suite à la proposition, faite en 1898 par l'Autriche, de stipuler par une convention l'interdiction de la double imposition à l'égard des pensions de retraite payées par l'Etat.

[3]) Cela sous la réserve cependant que l'on ne peut pas imposer à nouveau en Suisse la fortune mobilière d'un Suisse, sise et imposée à l'étranger; cf. Arr. du TF. recours Sumatra S.-A., du 26 sept. 1903, Arr. TF. 1903 XXIX 1 no 61, en part. considér. 2.

2498. VII. *L' Union internationale pour la publication des traités internationaux* [1]).

Sur l'invitation du CF. a siégé à Berne, du 25 septembre au 30 octobre 1894, une conférence de délégués de dix-huit Etats, convoquée pour préparer la création d'une Union internationale pour la publication des traités.

Etaient représentés à cette Conférence les Etats suivants: Suisse, Allemagne, Autriche-Hongrie, Etats-Unis d'Amérique, République Argentine, Belgique, Etat indépendant du Congo, Equateur, France, Grèce, Italie, Libéria, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Russie, Tunisie et Vénézuéla.

En outre, d'autres Etats avaient déclaré adhérer, en principe, à la fondation de l'Union, savoir: Bolivie, Bulgarie, Costa-Rica, Haïti, Honduras, Japon, Luxembourg, République d'Orange, Paraguay, Perse, Siam, Transvaal, tandis que le Brésil, le Danemark et le Mexique déclarèrent qu'avant de prendre une décision ils voulaient attendre le résultat de la Conférence.

Sur la base d'un avant-projet préparé par l'Institut du droit international [2]), le CF. a soumis à la Conférence le programme que voici:

1. Les Etats contractants (énumération), ainsi que ceux qui adhéreront, à l'avenir, à la convention, forment une «Union internationale pour la publication des traités».

2. Cette union a pour but de publier, à frais communs, les engagements internationaux conclus par les Etats contractants.

(Il sera utile de préciser si l'on entend aussi par là les engagements conclus par les Etats contractants ou accédants avec des Etats qui ne font pas partie de l'union).

3. A cette fin, il est créé un bureau international, qui publiera un recueil international des traités.

Siège et organisation de ce bureau. Mode de publication du recueil. Dispositions réglementaires.

4. Documents à communiquer au bureau.

(S'en tiendra-t-on aux traités, conventions, déclarations ou autres actes internationaux, ou publiera-t-on aussi les lois et mesures d'exécution, de même que les procès-verbaux des conférences ou congrès internationaux, ainsi que le propose l'Institut de droit international?)

---

1) Cf. aussi supra II nº 423.

2) Cf. *Lehr*, Tableau général de l'Institut.... 1873—1892, p. 22—30.

5. Obligation, pour les Etats contractants, de communiquer les documents prévus par la convention. Délai dans lequel cette communication doit avoir lieu.

(Il s'agira entre autres de préciser si chaque Etat contractant a l'obligation de communiquer le texte de l'acte auquel il participe, même s'il y a plus de deux contractants, ou si l'on peut établir une autre règle, par exemple que cette obligation incombe seulement à l'Etat sur le territoire duquel les ratifications ont été échangées).

6. La publication en texte original dans le recueil international des traités d'un acte ayant force obligatoire fera preuve devant les tribunaux des Etats contractants.

7. L'on joindra éventuellement au texte original une traduction en langue française, préparée par les soins du bureau et soumise, avant la publication, à l'examen des Etats contractants.

(Il y aura lieu de voir jusqu'à quel point le caractère d'authenticité pourra être donné à cette traduction).

8. Tous les actes internationaux seront publiés sans commentaire par le bureau international.

(Il faudra cependant examiner si un court précis historique, soumis à l'approbation des Etats contractants ou communiqué par eux, ne serait pas d'une grande utilité).

9. Les Etats qui n'ont pas signé la convention seront admis à y adhérer sur leur demande.

Cette adhésion sera notifiée au gouvernement de . . . . et par celui-ci à tous les autres.

Elle comportera de plein droit accession à toutes les clauses et admission à tous les avantages et à toutes les charges stipulées par la convention.

10. La Convention restera en vigueur pendant cinq ans, à partir de l'échange des ratifications.

11. Sur la demande d'un gouvernement contractant ou accédant, une nouvelle conférence internationale pourrait être convoquée après l'expiration du terme de cinq ans, afin d'introduire les améliorations ou les modifications qui seraient jugées utiles ou nécessaires.

12. Si, douze mois avant l'expiration des cinq premières années, aucune demande prévue par l'article précédent n'a été faite, la convention restera en vigueur pendant les cinq années suivantes et ainsi de suite, de cinq en cinq ans.

Dispositions réglementaires.

1. Organisation du bureau international.

a. Le gouvernement de . . . est chargé d'organiser le bureau international, d'en nommer le personnel et de veiller au fonctionnement régulier de l'institution. Il fera les avances de fonds nécessaires pour la première installation du bureau, ainsi que pour les dépenses annuelles dans la mesure prévue aux lettres *g* à *k* ci-après.

b. Un rapport sur les travaux et la gestion financière du bureau international sera adressé chaque année aux gouvernements intéressés.

c. Le bureau international a le droit de correspondre directement avec tous les gouvernements intéressés et de demander tous les renseignements nécessaires pour assurer la publication prompte et exacte des documents qui lui sont communiqués en vertu des nos 4 et 5 ci-dessus.

Aux demandes de renseignements ou d'éclaircissements de la part du public, le bureau international répondra dans les limites de sa compétence et dans la mesure des moyens dont il dispose.

II. Recueil international des traités.

d. Il sera publié, chaque année, au moins un volume du recueil international des traités.

e. Chaque volume contiendra, outre le texte des documents communiqués par les gouvernements contractants ou accédants, une table chronologique et des matières.

f. Chaque gouvernement recevra des exemplaires du recueil international des traités dans la proportion du nombre d'unités contributives.

III. Budget.

g. Le budget du bureau international est estimé approximativement à une centaine de mille francs.

h. Ce budget sera alimenté au moyen d'une contribution proportionnelle des Etats contractants ou accédants et des ressources provenant des abonnements au recueil de l'union en dehors de la cotisation des divers Etats.

i. En vue de déterminer équitablement la part contributive des Etats contractants ou accédants, ceux-ci sont divisés en six classes, contribuant chacune dans la proportion d'un certain nombre d'unités, savoir :

1re classe	. . . .	25 unités ;
2me »	. . . . .	20 »
3me »	. . . . .	15 »
4me »	. . . . .	10 »
5me »	. . . . .	5 »
6me »	. . . . .	3 »

k. Chacun des coefficients ci-dessus sera multiplié par le nombre d'Etats de la classe correspondante, et la somme des produits ainsi obtenus fournira le nombre d'unités par lequel la dépense totale doit être divisée. Le quotient donne l'unité de dépense et, pour obtenir le montant de la contribution de chaque Etat dans les frais du bureau international, il suffira de multiplier cette unité par le coefficient de la classe à laquelle appartient cet Etat.

Après une discussion préliminaire et générale, la conférence a renvoyé le programme proposé par le CF. à l'examen d'une commission dans laquelle chaque Etat était représenté. M. Charles Soldan, délégué suisse, a fait, du résultat des travaux de cette commission, un exposé auquel nous empruntons les passages que voici :

1. La commission n'a pas été en mesure de se prononcer sur le principe même de la constitution d'une Union internationale. En conséquence, elle a dû réserver également ce qui a trait à la création, au siège et à l'organisation d'un bureau international. Elle n'a pas non plus été dans le cas d'émettre un avis sur l'accession de nouveaux Etats à la convention, la durée, la dénonciation et la revision de celle-ci, etc. (chiffres 1, 3, 9, 10, 11 et 12 du programme du Conseil fédéral, et « dispositions réglementaires »).

2. Quant au contenu de la publication, les avis émis au sein de la commission ont paru plutôt favorables, dans leur généralité, à l'idée d'un recueil présentant un caractère avant tout documentaire et embrassant les engagements internationaux conclus par tous les pays sans distinction. On a, toutefois, été d'accord pour déclarer que le respect des droits de souveraineté des Etats devait faire exclure du recueil les actes que les contractants ne destinent pas à la publicité ou qu'ils destinent seulement à une publicité restreinte, les Etats demeurant ainsi seuls juges de l'opportunité de la publication. La commission n'a pas cru pouvoir se prononcer sur la possibilité de faire porter la publication sur des actes antérieurs à l'entrée en vigueur de la convention qui viendrait à être conclue, et elle a dû, de même, réserver tout ce qui a trait au mode de publication du recueil (chiffre 2 et 4 du programme).

3. La commission a paru unanime pour admettre qu'il ne pourrait être question d'imposer aux Etats contractants un délai ou une obligation quelconque pour la publication dans le recueil (chiffre 5 du programme).

4. La commission a estimé qu'il conviendrait d'exclure du recueil tout commentaire et toute annotation interprétative. Sur le principe de la nécessité d'une traduction, des réserves ont été formulées par plu-

sieurs délégués, de sorte que cette question n'a pas pu être résolue. Toutefois, et pour le cas où le principe de la traduction viendrait à être admis, l'opinion dominante a tendu à considérer que c'est la langue française qui se prêterait le mieux à la vulgarisation des documents publiés dans le recueil. Dans l'éventualité où une traduction serait jointe au texte original, on a estimé que c'est au bureau qu'incomberait le soin de la préparer (chiffres 7 et 8 du programme).

5. Enfin, en ce qui concerne l'authenticité et la force probante des textes publiés, on a objecté qu'un arrangement international imposant aux Etats contractants l'obligation de reconnaître la force probante des textes publiés dans le recueil empiéterait sur un droit de souveraineté et ne serait guère réalisable dans les conditions présentes des législations intérieures. Il n'a pas paru que la consécration d'une pareille force probante fût un élément essentiel des avantages espérés de la publication du recueil, lequel, même sans cette force probante particulière, aurait une valeur pratique suffisante. Rien n'empêcherait, d'ailleurs, dans la suite, les Etats contractants de prendre les mesures intérieures nécessaires pour reconnaître au recueil une force probante proprement dite, si le besoin s'en faisait sentir (chiffre 6 du programme).

Les délibérations de la conférence ont abouti, le 3 octobre 1894, à l'adoption et la signature du procès-verbal que voici :

« Les soussignés, délégués à la conférence diplomatique concernant la création d'une Union internationale pour la publication des traités, ont pris connaissance du programme préparé à ce sujet par le Conseil fédéral suisse.

La plupart des délégués n'ayant pas les pouvoirs nécessaires pour se prononcer même sur le principe de la création d'une Union internationale à l'effet indiqué, la conférence n'a pas eu à prendre de décision.

Un échange de vues ayant toutefois eu lieu au sein de la commission, les délégués, après avoir pris connaissance du rapport présenté au nom de celle-ci, ont constaté qu'il est conforme aux avis énoncés, et, en conséquence, ils le communiqueront à leurs gouvernements respectifs, ainsi que les documents et délibérations qui s'y rattachent. Pour les Etats qui n'ont pas pris part à la conférence, cette communication est laissée aux soins du Conseil fédéral suisse. »

L'affaire n'a pas eu de suite. Cf. F. f. 1895 II 6.

2499. VIII. *Le règlement pacifique des conflits internationaux*[1]).

Conférence internationale de la paix, réunie à la Haye, du 18 mai au 29 juil. 1899, Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, conclue à la Haye, le 29 juil. 1899, ratifiée par l'AF., le 10 déc. 1900, par le CF., le 13 déc. 1900, entrée en vigueur, pour ce qui concerne la Suisse, le 29 déc. 1900, R. O. n. S. XVIII 415, 417, 433, 479, 480, 669—672. — F. f. 1902 II 262. Mess. du CF. du 22 mai 1900, F. f. 1900 III 73, 80—86; 1899 IV 334. Cf. le postulat voté par l'AF., le 10 oct. 1902, lors de l'adoption d'une nouvelle LF. sur le tarif des douanes: Le CF. pourvoira à ce qu'il soit inséré, dans les traités de commerce ou autres arrangements de même nature qui seront conclus à l'avenir, la clause que les difficultés résultant de l'application desdits traités ou arrangements qui ne pourront être réglées d'un commun accord, seront soumises à la Cour permanente d'arbitrage établie à la Haye, les cas réservés où, pour des motifs particuliers, il paraîtra opportun de s'adresser à une autre instance. R. Post. n. S. no 596, Rés. Dél. AF. oct. 1902, no 34, F. f. 1903 II 434. Ce postulat a été liquidé par la déclaration, faite au nom du CF., qu'il était accepté par cette autorité, F. f. 1903 I 239, 243.

I. Dans son message du 22 mai 1900, le CF. caractérise en ces termes la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, conclue à la Haye, le 29 juillet 1899 :

La Suisse a eu rarement l'occasion d'en appeler à un tribunal arbitral pour le règlement de conflits avec l'étranger. En 1874, une contestation concernant la frontière entre la Suisse et l'Italie sur l'alpe Cravairola fut soumise au jugement arbitral de M. Marsh, ministre des Etats-Unis à Rome.[2]) Le 19 janvier 1886, un arrangement fut conclu avec le Chili, suivant lequel les réclamations des Suisses à qui la guerre entre le Chili, le Pérou et la Bolivie, en 1882 et dans les années suivantes, avait causé de grandes pertes, seraient portées devant le tribunal arbitral institué en vue de réclamations analogues par convention du 23 août 1884 entre l'empire allemand et le Chili.[3]) La clause compromissoire contenue dans notre traité de commerce avec l'Italie s'est montrée inefficace dans le différend survenu en 1894 au sujet du paiement des droits de douane en espèces.[4]) Notre tentative pour con-

[1]) Cf. en part. *Descamps*, Rapport à la Conférence internationale de la paix sur la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, La Haye 1899; puis encore: La justice internationale, Revue mensuelle des travaux et décisions de la Cour permanente d'arbitrage et des questions de droit international, directeur: Gustave *Hubbard*, Paris, 1903 première année; *Meurer*, Uebersicht über die Arbeiten der Haager Friedenskonferenz, insbesondere das Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle, Munich, 1903.

[2]) Cf. R. O. XI 514, 516.

[3]) Cf. aussi supra I p.442, note 1; Première Edition I p. 374, note 1.

[4]) Cf. supra II no 442.

clure avec les Etats-Unis d'Amérique un traité général d'arbitrage n'a pas mieux réussi.[1]) En revanche, nous constatons avec plaisir que, dans ces mêmes dernières années, la Suisse a eu maintes fois l'honneur d'être prise pour arbitre dans des différends entre Etats étrangers.[3]) Bien que d'ordinaire cet honneur n'aille pas sans de lourdes charges et une grande responsabilité, nous avons toujours accepté volontiers ces fonctions, dans le sentiment que, pour la Suisse, Etat neutre, parfaitement étranger aux intérêts parfois opposés des autres Etats, c'est un devoir impérieux de ne rien négliger de ce qui peut contribuer à faciliter le règlement amiable des différends internationaux. Aussi avons-nous eu à cœur, à la Haye, d'appuyer énergiquement les efforts tendant à une organisation générale de la procédure arbitrale. Des délibérations de la conférence sur cet objet est résultée la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, que nous vous recommandons de ratifier. Cette convention ne crée aucune contrainte, laissant pleine liberté à chaque Etat de recourir ou non, dans un cas donné, à la médiation et à l'arbitrage; le choix des arbitres est aussi entièrement libre, personne n'étant obligé de s'en tenir à la liste qui doit être dressée à la Haye. Bien éloignés de voir un inconvénient dans le carac-

[1]) Cf. Première Edition IV, n° **1646**; depuis la Convention de la Haye, divers Etats ont déjà conclu des traités généraux d'arbitrage, d'autres traités sont projetés. Cf. p. ex. le traité d'arbitrage entre la France et l'Angleterre, signé à Londres le 14 octobre 1903, qui dispose ce qui suit: Art. I. Les différends d'ordre juridique ou relatifs à l'interprétation des traités existant entre les deux parties contractactantes qui viendraient à se produire entre elles et qui n'auraient pu être réglés par la voie diplomatique seront soumis à la Cour permanente d'arbitrage établie par la Convention du 29 juillet 1899, à la Haye, à la condition toutefois qu'ils ne mettent en cause ni les intérêts vitaux, ni l'indépendance ou l'honneur des deux Etats contractants et qu'ils ne touchent pas aux intérêts de tierces personnes. Art. II. Dans chaque cas particulier, les Hautes Parties contractantes, avant de s'adresser à la Cour permanente d'arbitrage, signeront un compromis spécial déterminant nettement l'objet du litige, l'étendue des pouvoirs des arbitres et les détails à observer en ce qui concerne la constitution du Tribunal arbitral et la procédure. Art. III. Le présent arrangement est conclu pour une durée de cinq années à partir du jour de la signature; v. encore *La Justice internationale,* l. c. I p. 237, 429 (Italie-France); *Gobat,* dans le dictionnaire de Reichesberg II, p. 88.

[2]) Cf. p. ex. F. f. 1901 I 545 (sentence du CF. du 1er déc. 1900, conc. le différend surgi, au sujet de leurs frontières sur le fleuve Oyapoc, entre le Brésil et la France), 545 (sentence rendue le 30 mai 1900, au sujet de l'affaire du Delagoa, par le tribunal arbitral nommé à cet effet par le CF. et composé de MM. Bläsi, Heusler et Soldan); 1902 II 261; 1903 II 3; 1904 I 642 (refus, par le CF., du rôle d'arbitre qui lui avait été offert par le traité général d'arbitrage conclu entre le Chili et la République argentine).

tère purement facultatif de ces stipulations, nous sommes d'avis que la conférence a bien fait de se borner à ce qui est pratiquement exécutable et de permettre ainsi à toutes les puissances d'accepter la convention. Sans doute, celle-ci ne pourra empêcher une guerre que des causes profondes ou une trop grande contrariété d'intérêts politiques ou économiques tendraient à provoquer, mais elle offrira l'occasion de terminer à l'amiable maint conflit qui autrement s'aggraverait et finirait par mettre la paix en péril.

Voici les dispositions principales de la convention :

Les puissances signataires conviennent, suivant l'article 1er, d'employer tous leurs efforts pour amener le règlement pacifique des différends internationaux.

Le titre II (article 2 à 8) traite des bons offices et de la médiation.

En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. Les puissances étrangères au conflit peuvent offrir de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit. Dans l'un ou l'autre cas, les bons offices et la médiation ont exclusivement le caractère de conseil amical et n'ont jamais force obligatoire. L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre. L'article 8 suggère un mode spécial de médiation qui est l'application aux conflits internationaux futurs de l'institution des témoins. En cas de différend grave, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance, à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapports directs avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques. Pendant la durée de ce mandat, dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, le conflit est considéré comme déféré exclusivement aux puissances médiatrices, qui doivent s'efforcer de régler le différend. Si, malgré leurs efforts, il y a rupture des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix.

Cette disposition pourrait aller à l'encontre du but qu'on se propose ; c'est pourquoi les puissances signataires se sont bornées à la recommander.

Au titre III (articles 9 à 14), il est question des commissions internationales d'enquête. Dans les litiges d'ordre international n'enga-

geant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges, en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait. Le rapport que doit présenter la commission n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale ; il laisse aux puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à l'affaire.

Le projet russe proposait de rendre obligatoire l'institution des commissions internationales d'enquête ; c'est pour cela qu'il fut combattu, notamment par les Etats des Balkans. La rédaction actuelle ne soulève plus d'objections.

Le titre IV a trait à l'arbitrage international et se divise en trois chapitres intitulés :

I. De la justice arbitrale (articles 15 à 19) ;
II. De la Cour permanente d'arbitrage (articles 20 à 29) ;
III. De la procédure arbitrale.

L'arbitrage international a pour objet le règlement de litiges entre les Etats par des juges de leur choix et sur la base du respect du droit. Dès le début, on s'est trouvé unanimement d'accord pour reconnaître que les conflits d'intérêt, les dissidences d'ordre politique ne relèvent pas à proprement parler de l'arbitrage. Dans les questions d'ordre juridique, au contraire, et, en premier lieu, dans les questions d'interprétation ou d'application des conventions internationales, l'arbitrage est reconnu par les puissances signataires comme le moyen le plus efficace et, en même temps, le plus équitable de régler les questions contestées entre les Etats. Bien entendu, l'on ne recourra à ce moyen que quand les litiges n'auront pu être résolus par les voies diplomatiques. Mais, dans tous les cas, les parties demeurent entièrement libres de déférer à l'arbitrage le jugement de leur contestation.

Le projet russe contenait un article 10, qui déclarait l'arbitrage obligatoire pour toutes les puissances signataires dans les cas suivants :

1. Le cas de différends ou de contestations se rapportant à des dommages pécuniaires éprouvés par un Etat ou ses ressortissants à la suite d'actions illicites ou de négligence d'un autre Etat ou des ressortissants de ce dernier.

2. Le cas de dissentiments se rapportant à l'interprétation ou à l'application des traités et conventions ci-dessous mentionnés :

a. Traités et conventions postales et télégraphiques, de chemins de fer, ainsi qu'ayant trait à la protection des câbles télégraphiques sous-marins; règlements concernant les moyens destinés à prévenir les collisions de navires en pleine mer; conventions relatives à la navigation des fleuves internationaux et canaux interocéaniques;

b. conventions concernant la protection de la propriété littéraire et artistique, ainsi que la propriété industrielle (brevets d'invention, marques de fabrique ou de commerce et nom commercial); conventions monétaires et métriques; conventions sanitaires, vétérinaires et contre le phylloxéra;

c. conventions de succession, de cartel et d'assistance judiciaire mutuelle;

d. conventions de démarcation, en tant qu'elles touchent aux questions purement techniques et non politiques.

La rédaction trop extensive du chiffre 1er a été attaquée de divers côtés et, entre autres, par la Suisse. Les Etats-Unis d'Amérique ont demandé l'exclusion des conventions relatives à la navigation des fleuves internationaux et canaux interocéaniques; la Belgique demandait de faire figurer sur la liste des cas soumis à l'arbitrage les contestations concernant l'interprétation et l'application des traités de commerce, d'établissement et consulaires; la Russie n'approuvait pas cette demande et proposait de porter sur la liste les traités d'extradition; la Suisse s'y opposait. Comme le principe même de l'arbitrage obligatoire soulevait de vives objections, on renonça finalement à l'article 10 tout entier.

Afin de faciliter le recours à l'arbitrage pour les différends internationaux qui n'ont pu être réglés par la voie diplomatique, on a prévu l'institution suivante:

Chaque puissance signataire désignera, dans les trois mois qui suivront la ratification par elle de la convention, quatre personnes au plus, d'une compétence reconnue dans les questions de droit international, jouissant de la plus haute considération morale et disposées à accepter les fonctions d'arbitres. Ces personnes seront désignées au bureau international à établir à la Haye — chancellerie permanente d'un tribunal arbitral à constituer dans chaque cas particulier — et inscrites, au titre de membres de la Cour internationale d'arbitrage, sur une liste qui sera notifiée à toutes les puissances signataires par les soins du bureau. C'est dans cette liste que les puissances signataires qui veulent s'adresser à la Cour, pour le règlement d'un différend survenu entre elles, feront choix de leurs arbitres. Nous ferons remarquer encore que les parties ne sont pas obligées de s'en tenir à cette liste

et peuvent instituer une juridiction spéciale. A défaut de la constitution du tribunal arbitral par l'accord des parties, il est procédé de la manière suivante:

Chaque partie nomme deux arbitres, et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre. En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce, désignée d'un commun accord par les parties.

Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente, et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées. La convention ne dit pas ce qu'il reste à faire, quand ce dernier moyen échoue également.

Les communications relatives aux réunions de la cour ont lieu par l'intermédiaire du bureau international. Ce bureau est placé sous la direction et le contrôle d'un conseil administratif permanent composé des représentants diplomatiques des puissances signataires accrédités à la Haye et du ministre des affaires étrangères des Pays-Bas. C'est ce conseil administratif qui nomme les fonctionnaires du bureau international, fixe leurs traitements, prononce leur suspension ou leur révocation.

Une proposition française voulait investir le bureau international d'un mandat tendant, chaque fois qu'un conflit aurait surgi entre deux ou plusieurs puissances, à s'entremettre auprès d'elles pour leur proposer d'ouvrir la procédure arbitrale. Dans bien des cas, en effet, certains obstacles peuvent s'opposer à ce que des Etats recourent à l'arbitrage, chacun d'eux pouvant craindre qu'à s'engager le premier dans cette voie sa démarche ne fût considérée, dans son propre pays, comme un acte de faiblesse et non comme une preuve de confiance en son bon droit. Néanmoins, cette proposition souleva une vive opposition; on fit observer que le bureau permanent devait borner strictement son activité aux affaires du secrétariat, de peur qu'il ne prît plus d'importance que n'en comporte un office de ce genre et ne devînt un centre pour les intrigues politiques du monde. La proposition fut modifiée dans ce sens que ce serait aux puissances signataires, et non au bureau international, de rappeler aux Etats litigeants l'accès toujours ouvert à tous du tribunal arbitral. L'article 27 est conçu en ces termes : « Les puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte. En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente ne peuvent être considérés que comme actes de bons offices. »

Le tribunal arbitral ou, pour mieux dire, celui qui est constitué dans chaque cas particulier siège à la Haye, à moins que les parties n'en disposent autrement.

Les règles de la procédure arbitrale, arrêtées aux articles 30 à 57, ne donnent lieu à aucune remarque de notre part. Nous dirons seulement que ces règles ont aussi un caractère purement facultatif. Les parties peuvent les rejeter ou les modifier pour la juridiction arbitrale qu'elles instituent. F. f. 1900 III 80—81.

2500. II. Le 14 avril 1898, le CF. a repoussé la motion suivante, qu'avait présentée, la veille, M. Joos :

> Le CF. est invité à examiner, pour faire rapport sur cette question, si, en présence du conflit survenu entre l'Espagne et les Etats-Unis, il ne juge pas qu'il serait opportun d'offrir sa médiation à ces deux Etats. Rés. Dél. AF. avril 1898, no 48.

III. Par télégramme daté de Blœmfontein, le 5 mars 1900, le président de la République sud-africaine P. Kruger, et le président de l'Etat libre d'Orange, Steijn, avaient proposé au gouvernement britannique de conclure la paix, à la double condition que les deux Républiques fussent reconnues comme Etats indépendants et tout à fait souverains, et que les sujets britanniques ayant combattu dans les rangs boërs ne fussent point molestés. Quelques jours plus tard, ils adressèrent, par l'entremise des consuls étrangers résidant à Pretoria, à plusieurs gouvernements européens, ainsi qu'à celui des Etats-Unis d'Amérique, une demande de médiation en vue du rétablissement de la paix. Le télégramme envoyé à ce sujet à l'Office impérial des Affaires étrangères à Berlin par le consul allemand à Pretoria, qui est également chargé de représenter les intérêts suisses, avait la teneur suivante :

> A la demande du gouvernement de cet Etat, je vous informe que les gouvernements des deux Républiques demandent la médiation du gouvernement impérial pour le rétablissement de la paix. Une requête analogue a été adressée aux représentants d'autres puissances. Le gouvernement prie, en outre, de transmettre la même demande aux gouvernements autrichien et suisse.

De même que tous les autres gouvernements européens le CF. ne crut pas pouvoir donner suite à cette demande et il répondit en ces termes :

Le CF. suisse aurait volontiers participé à une intervention amicale pour mettre un terme à l'effusion du sang. Mais, les présidents des deux républiques sud-africaines ayant fait directement des démarches auprès du gouvernement britannique pour la conclusion de la paix sur la base connue et le gouvernement britannique ayant répondu par un refus; ce gouvernement ayant, en outre, déclaré au cabinet de Washington qu'il n'entrait pas dans ses intentions d'accepter l'intervention d'aucune puissance, le CF. suisse doit renoncer, à son regret, à tenter aucune démarche dans le sens de la demande des présidents des Républiques sud-africaines, et il ne lui reste ainsi qu'à exprimer son vif désir de voir les belligérants trouver bientôt un terrain d'entente honorable pour les deux parties. F. f. 1901 I 546, III 387.

2501. IX. *Les lois et coutumes de la guerre sur terre* [1].

Conférence internationale de la paix, réunie à la Haye, du 18 mai au 29 juil. 1899. Convention conc. les lois et coutumes de la guerre sur terre, avec règlement, du 29 juil. 1899. Les délégués suisses n'ayant pas signé cette convention, le CF. ne l'a pas non plus soumise à la ratification de l'AF., F. f. 1899 III 73, 87—97, 135—153; 1899 I 720.

La Conférence internationale de la paix, réunie à la Haye, du 18 mai au 29 juillet 1899, a conclu, entre autres, le 29 juillet 1899, une convention sur les lois de la guerre, avec un règlement. Le CF. a refusé de signer cette convention parce que la Conférence n'a tenu aucun compte des objections de principe que, par l'organe de ses délégués, il avait exprimées au sujet de la situation faite par la convention, au point de vue des lois de la guerre, aux populations qui prennent les armes contre l'envahisseur ou contre l'ennemi occupant déjà le pays. L'AF. a partagé l'avis du CF. et c'est pourquoi la convention en question n'a pas force pour la Suisse. Voici comment le CF. s'exprime sur ce point, dans son message du 22 mai 1900, relatif aux résultats de la Conférence de la Haye:

La conférence internationale qui s'était réunie en 1874 à Bruxelles, sur l'initiative de l'empereur Alexandre II de Russie, avait élaboré le projet d'une déclaration concernant les lois et coutumes de la guerre. Les principales dispositions de ce projet, telles que celles touchant les

---

[1]) Cf. aussi *Conférence internationale de la paix,* La Haye, 18 mai—29 juillet 1899, Ministère des affaires étrangères, La Haye 1899, I p. 42—73; 239—249; III p. 26—57 (rapport *Rolin*), 85—184; *Lehr*, Tableau général des travaux . . . de l'Institut de droit international, 1873—1892, ... p. 155—190; *Kebedgy*, Les lois de la guerre et la Conférence de la Haye, extrait de la Revue militaire suisse, Lausanne 1901.

droits de l'occupant sur le territoire envahi, la qualité de belligérant, les contributions et réquisitions, furent alors énergiquement combattues par les petits Etats et les Etats moyens, tandis que les Etats militaires défendaient les intérêts des armées d'invasion et d'occupation. Lorsque, par circulaire du 26 septembre/8 octobre 1874, la Russie invita les Etats qui avaient pris part à la conférence à se faire représenter à un nouveau congrès pour arriver à une entente et signer une convention définitive, le CF. répondit, le 16 juin 1875, comme suit :

« Tout en rendant pleine justice aux vues humanitaires qui ont provoqué la conférence de Bruxelles, le Conseil fédéral ne peut se dissimuler que quelques-unes des dispositions qui y furent prises ne peuvent se concilier ni avec le sentiment national et les traditions du peuple suisse, ni avec la position qui appartient à la Suisse dans le concert des Etats européens. Pour répondre d'une manière équitable aux besoins de la Suisse, il faudrait que l'œuvre de la conférence de Bruxelles fût revisée avec soin; le Conseil fédéral n'hésiterait pas à se faire représenter à une conférence qui serait convoquée à cet effet ».

La conférence projetée n'eut pas lieu, et la déclaration de Bruxelles demeura à l'état de projet.

I. Les articles 9 et 10 de la déclaration, qui définissent la notion de belligérants, sont ceux qui soulevèrent le plus de protestations de la part des petits Etats réduits à la défensive. Ces articles, qui sont devenus les articles 1 et 2 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre annexé à la convention de la Haye, sont ainsi conçus :

Article 9. Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1. d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés;
2. d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance;
3. de porter des armes ouvertement et
4. de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'armée.

Article 10. La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser, conformément à l'article 9, sera considérée comme belligérante, si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

Le chef du Département militaire, à cette époque, M. le conseiller fédéral Welti,[1]) a fait de ces dispositions une critique incisive : « Si la Suisse se trouve engagée dans une guerre, dit-il dans son préavis, elle devra faire appel jusqu'à ses dernières forces; tout citoyen capable de tenir une arme devra concourir à la défense du territoire; la conscience de ce devoir, qui heureusement subsiste encore dans notre pays, ne doit être troublée en aucune façon; nos autorités ne sauraient renoncer, par des stipulations quelconques, au droit de la résistance à outrance. A ce point de vue, les articles 9 et 10 du projet de la conférence sont inacceptables.

« Exiger que tous les corps aient à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés, est chose absolument inadmissible. Il n'y a pas de chef qui puisse ni qui veuille assumer une telle responsabilité. De bonne foi, comment rendre un général responsable d'une action contraire au droit des gens commise par un officier subalterne de son corps, ou cet officier de quelque acte punissable d'un soldat de sa compagnie? Un chef ne peut répondre que de ce qu'il ordonne ou de ce qu'il néglige de faire à l'égard d'un subordonné coupable, mais non de la faute même commise par ce dernier. Avec cette responsabilité imposée par le projet, non pas aux officiers de landsturm ou aux commandants des corps volontaires seulement, mais à tous les officiers de milices, l'officier devrait nécessairement prendre à sa charge les fautes de tous ses subordonnés et, tombé aux mains de l'ennemi, en porter la peine. »

« Que l'on exige des milices et des volontaires le port d'un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance, cela ne saurait, en soi, soulever d'objections, mais peut donner lieu à bien des contestations. A quelle distance doit-on pouvoir reconnaître ce signe? A une portée de fusil déjà, un signe, si distinctif qu'il soit, n'est pas reconnaissable à l'œil nu. Un simple brassard, une capote ou une coiffure uniforme ne seraient donc jamais suffisants; aussi bien, en cas de levée en masse, ne pourrait-on se les procurer . . . . »

« En regard des conditions que nous venons de discuter et qu'il est, à notre avis, impossible de remplir, l'art. 10 formule des exceptions qui, examinées de près, ne constituent nullement des avantages. »

« Suivant cet article, la population d'un territoire occupé qui résiste à l'ennemi n'est pas considérée comme belligérante. Ceux qui prennent part à cette résistance seront déférés à la justice militaire et traités

[1]) Cf. aussi *Welti,* Der Brüsseler Kongress vom Jahre 1874 und die preussische Landsturmverordnung, vom Jahre 1813, dans *H. Weber,* Bundesrat Emil Welti, Ein Lebensbild, Aarau 1903, p. 42, Appendice p. 5—12.

d'après la loi martiale. La Suisse ne peut, en aucun cas, accepter un pareil traitement et bien moins encore concourir à le sanctionner. »

« Même les droits que le projet accorde à la population d'un territoire non occupé sont bien loin d'être suffisants. Cette population doit être considérée comme belligérante, si elle n'a pas eu le temps de s'organiser conformément à l'art. 9. Qui décidera si elle a eu ou non le temps de s'organiser? Y a-t-il un critère qui permette de résoudre la question? On pourra toujours prétendre que cette population avait tout le temps, avant la guerre, de s'y préparer comme le veut l'art. 9. »

« Nous terminerons notre analyse des art. 9 et 10 en déclarant que jamais la Suisse ne pourra les accepter, et que tout changement dans leur rédaction demeurera inacceptable aussi longtemps que ne sera pas reconnu à tous égards le droit absolu de la guerre nationale. »

Cette manière d'interpréter l'art. 10 en ce qui concerne le traitement de la population d'un territoire occupé qui prend les armes est inattaquable au point de vue logique. Mais si l'on consulte les procès-verbaux de la conférence de Bruxelles, on verra que celle-ci a laissé ouverte la question de savoir si cette population doit être considérée ou non comme belligérante. Il y eut à ce propos des débats très intéressants, dont nous donnerons ici quelques extraits:

Le projet russe refusait expressément à la population d'un territoire occupé la qualité de partie belligérante. Les dispositions y relatives étaient conçues comme suit:

§ 45. La population d'une localité qui n'est pas occupée par l'ennemi et qui prend les armes pour la défense de la patrie doit être envisagée comme partie belligérante et, si elle est faite prisonnière, elle doit être considérée prisonnière de guerre.

§ 46. Les individus faisant partie de la population d'un pays dans lequel le pouvoir de l'ennemi est déjà établi, et qui se soulèvent contre lui les armes à la main, peuvent être déférés à la justice et ne sont pas considérés comme prisonniers de guerre.

Dans la même séance du 18 août 1874, le délégué allemand proposa de fondre ensemble les §§ 45 et 46 et d'adopter la rédaction suivante:

« La population d'une localité occupée de fait, qui se soulève les armes à la main contre l'autorité établie, est soumise aux lois de la guerre en vigueur dans l'armée occupante. La population d'une localité non occupée, surprise par l'ennemi et combattant spontanément les troupes d'invasion, sera regardée comme belligérante tant qu'elle n'a pas eu le temps de s'organiser conformément à l'art. 9 et qu'elle observe les coutumes et lois de la guerre. »

Contre le traitement de la population d'un territoire occupé, tel que le prévoyait la première partie de cette proposition, le représentant des Pays-Bas, M. Landsberge, protesta en ces termes: « Il lui semble, dit-il, que la première partie n'est admissible pour aucun pays. Il admet qu'il y ait des nécessités en temps de guerre qui conduisent l'occupant à traiter avec rigueur la population qui se soulève. Comme elle n'a pas la force de son côté, la population n'a qu'à courber la tête. Mais livrer d'avance à la justice de l'ennemi des hommes qui, par patriotisme et à leurs risques et périls, s'exposent à tous les dangers qu'entraîne un soulèvement, serait un acte qu'aucun gouvernement n'oserait poser. »

Le représentant belge (baron Lambermont) combattit également la proposition allemande de la manière suivante:

« Ainsi que cela a été plusieurs fois dit par M. le délégué de Belgique, ainsi que hier encore cela a été constaté par M. le Président, la défense de la patrie n'est pas seulement un droit, mais un devoir pour les peuples. Il y a des choses qui se font à la guerre, qui se feront toujours et que l'on doit bien accepter. Mais il s'agit ici de les convertir en lois, en prescriptions positives et internationales. Si des citoyens doivent être conduits au supplice pour avoir tenté de défendre leur pays au péril de leur vie, il ne faut pas qu'ils trouvent inscrit sur le poteau au pied duquel ils seront fusillés l'article d'un traité signé par leur propre gouvernement qui d'avance les condamnait à mort. Ce sont là des faits qu'il vaut mieux ne pas réglementer, si l'on n'est pas d'accord sur la teneur d'une disposition réglant le droit de prendre les armes dans le territoire occupé. En ce cas, M. le délégué de Belgique préférerait qu'on laissât la question dans le domaine du droit des gens, chacun demeurant entier dans ses droits, et qu'on abandonnât la rédaction proposée. »

Le colonel Lanza (délégué italien) se joignit aux délégués qui demandaient la suppression de la première partie de la proposition allemande.

Finalement, le président de la conférence, général Jomini, proposa la rédaction qui est devenue l'art. 10 de la déclaration de Bruxelles. Elle ne fut adoptée que sous la réserve de ne pas préjuger la question concernant le droit de la population d'un territoire occupé d'être considérée comme partie belligérante. (Voir actes de la conférence de Bruxelles, page 162):

« M. le baron Lambermont constate de son côté que, l'accord n'existant pas sur ce point, la question de savoir si et dans quelles conditions les populations pourront prendre les armes dans le territoire occupé doit rester entière. Le protocole pourra mentionner que la question n'est

tranchée ni dans un sens ni dans un autre. Si une guerre éclate, personne ne sera lié par un texte; on suivra les règles habituelles du droit des gens. »

Une déclaration du premier délégué italien mérite d'être mentionnée encore (page 244 des procès-verbaux):

« M. le premier délégué d'Italie est d'avis que l'art. 9 ne doit pas être considéré comme excluant, en principe, tout cas qui ne rentrerait pas dans les conditions qui sont énumérées dans cet article. Il fixe seulement, selon lui, les conditions qui rendent absolu et indubitable le caractère de belligérants; en d'autres termes, les conditions qui établissent toujours la présomption *juris et de jure* que le combattant est un véritable belligérant. Mais ce caractère peut être acquis et constaté autrement; tel est le cas qu'on a cherché à définir dans l'art. 10. Les devoirs de la défense nationale sont réservés une fois pour toutes par M. le baron Blanc et son collègue à propos de cet article et des autres articles analogues du projet. »

Sur quoi le baron Jomini et les délégués de l'Autriche, de la France, de la Suisse, de la Belgique et des Pays-Bas déclarèrent qu'ils interprétaient cet article de la même façon.

Ainsi, la question de savoir si la population d'un territoire occupé qui prend les armes contre l'ennemi peut revendiquer les droits de partie belligérante, n'a pas été résolue par la conférence de Bruxelles. La conférence de la Haye, vu la difficulté de trouver un terrain d'entente, l'a également laissée dans le vague. Des délibérations qui eurent lieu sur ce point nous détacherons ce qui suit :

Pour faciliter l'adoption générale des art. 9 et 10, le président de la commission chargée d'examiner cet objet, M. de Martens, fit, dans la séance du 20 juin, la déclaration que voici :

« La conférence est unanime à penser qu'il est hautement désirable que les usages de la guerre soient définis et réglés. Elle a, dans cet esprit, adopté un grand nombre de dispositions qui ont pour objet de déterminer les droits et les devoirs des belligérants et des populations, et pour but d'adoucir les maux de la guerre autant que les nécessités militaires le permettent. Il n'a pas été possible toutefois de concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à tous les cas qui se présentent dans la pratique.

« D'autre part, il n'a pu entrer dans les intentions de la conférence que les cas non prévus fussent, faute de stipulation écrite, laissés à l'appréciation arbitraire de ceux qui dirigent les armées.

« En attendant qu'un code tout à fait complet des lois de la guerre puisse être édicté, la conférence juge opportun de constater que, dans

les cas non compris dans l'arrangement de ce jour, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.

« C'est dans ce sens que doivent s'entendre notamment les art. 9 et 10, aujourd'hui art. 1 et 2 du règlement adoptés par la conférence » [1]).

Cette déclaration ne fut pas seulement insérée au procès-verbal; elle fut mise en tête de la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Dans la même séance, le délégué de la Grande-Bretagne, sir John Ardagh, proposa d'ajouter aux articles sur les « belligérants » la disposition suivante:

« Rien dans ce chapitre ne doit être considéré comme tendant à amoindrir ou à supprimer le droit qui appartient à la population d'un pays envahi de remplir son devoir d'opposer aux envahisseurs par tous moyens licites la résistance patriotique la plus énergique. »

La délégation de Suisse appuya cette proposition; par contre, le délégué d'Allemagne, colonel de Schwarzhoff, s'en déclara l'adversaire: à première vue, fit-il observer, elle paraît assez anodine, puisqu'elle ne parle que des moyens licites. Mais quels sont les moyens licites? A son avis, ce ne peut être que les moyens conformes aux conditions posées par les art. 9 et 10. Mais l'importance que l'on attache à cette proposition prouve que l'on vise à une extension du droit actuel. A ce propos, il y a lieu d'observer que toutes les dispositions humanitaires adoptées jusqu'ici se fondent sur la supposition que les armées belligérantes auraient affaire à des populations pacifiques. Si ce n'était pas le cas, la plupart de ces dispositions perdraient leur raison d'être. Ce qui ne veut pas dire qu'il faille condamner la levée en masse du peuple pour défendre la patrie; au contraire, c'est là un droit inaliénable et un devoir sacré. Chacun est libre d'entrer dans les rangs de l'armée; éventuellement, les citoyens pourraient s'organiser à leur gré; la plus simple organisation et le signe distinctif le plus simple sont suffisants; mais il faut que les masses soient commandées; autrement elles demeureraient impuissantes. L'art. 10, qui reconnaît comme belligérante la population d'un territoire non occupé, sous la seule condition qu'elle respecte les lois de la guerre, lui paraît soulever de graves objections; on devrait exiger tout au moins de cette population qu'elle porte les armes ouvertement et qu'elle ait un signe distinctif visible. La situation des troupes

---

[1]) Cf. infra p. 711—714.

ne sachant si elles ont devant elles de pacifiques paysans ou un ennemi prêt à combattre serait extrêmement fâcheuse; quoiqu'il eût beaucoup à dire contre cet article, il s'est tu pourtant, mais il doit déclarer aujourd'hui que sa teneur actuelle représente l'extrême limite des concessions et qu'il lui est impossible de faire un pas de plus.

Le délégué de Russie, colonel Gilinsky, acquiesça à cette manière de voir, disant: « La population d'un territoire occupé qui attaque les lignes de communication ne peut être considérée comme belligérante, car, sans lignes de communication, une armée ne peut subsister. »

Enfin, sir John Ardagh ayant retiré sa proposition, les art. 9 et 10 furent adoptés tels quels comme art. 1 et 2 du règlement sur les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Bien que cette convention contienne d'autres dispositions encore qu'il ne nous semblait pas de l'intérêt de notre pays d'accepter, ou que nous eussions voulues un peu différentes, nous n'aurions pas hésité à la signer, si la proposition Ardagh, qui sauvait le principe soutenu par nous au sujet de la levée en masse, eût été mise aux voix et acceptée. Mais tel ne fut pas le cas; aussi, vu l'importance politique des résolutions adoptées par la conférence, avons-nous cru devoir, non pas nous engager, mais nous contenter de vous donner l'occasion de juger vous-mêmes de cette question en pleine connaissance de cause.

Nous vous remettons dans ce but le texte de la convention sur les lois et usages de la guerre et les procès-verbaux des délibérations y relatives.

Si les Conseils de la Confédération, après examen de ces documents, estiment qu'il est avantageux pour la Suisse d'accepter cette convention, malgré les art. 1 et 2 que nous avons combattus, il est possible, conformément à l'art. 4, d'y adhérer en tout temps. Mais notre opinion est encore celle du Conseil fédéral de 1874. Depuis lors, il est vrai, la loi du 4 décembre 1886 a militairement organisé le landsturm, qui comprend tous les citoyens suisses en état de porter les armes, de 17 à 50 ans révolus; la question de la levée en masse a ainsi perdu de son importance pratique. Mais les objections de principe qui nous empêchèrent en 1874 d'accepter la déclaration de Bruxelles subsistent encore aujourd'hui. Nous ne saurions laisser amoindrir par des clauses conventionnelles le droit de défendre notre pays, en cas d'attaque, par tous les moyens à notre disposition. En dehors de l'élite, de la landwehr et du landsturm, il y a d'autres citoyens encore qui peuvent concourir utilement à la défense du territoire. Qui pourrait prétendre que, si notre existence nationale venait à être menacée, certains faits historiques ne se reproduiraient pas? Qu'à l'heure du péril suprême le peuple tout entier se lève comme

un seul homme et prenne les armes, sans s'organiser conformément à l'art. 1er du règlement de la Haye; que ces patriotes ensuite viennent à tomber aux mains de l'ennemi, qui voudrait les avoir livrés aux tribunaux militaires en vertu d'une convention signée de l'autorité même de leur pays? Leur sort sera pareil, que nous ayons adhéré ou non à la convention; mais, dans le premier cas, nous aurions d'avance sanctionné leur condamnation. On comprend sans doute l'argument de ce délégué d'une grande puissance prétendant que la population d'un territoire occupé qui se soulève ne peut être considérée comme partie belligérante, parce que c'est une nécessité pour une armée d'assurer ses derrières; mais nous n'avons pas à nous placer au point de vue du commandant en chef d'une armée d'invasion; notre devoir est de sauvegarder les intérêts d'un peuple qui ne fait la guerre que si on l'attaque, mais qui rassemble alors toutes ses forces et profite de tous les avantages que lui offre un pays admirablement approprié à la défense. Sans doute, en temps de paix déjà, nous nous efforcerons de donner à notre peuple une organisation ne prêtant, au point de vue du droit des gens, à aucune critique; notre landsturm, par exemple, est organisé de telle sorte qu'il a droit, dans tous les cas, comme partie de notre armée, à la protection garantie aux belligérants. Mais gardons-nous, en acceptant ces articles, de reconnaître que, pour défendre sa patrie, un peuple tel que le nôtre doive satisfaire à d'autres conditions encore que celle d'observer les coutumes générales de la guerre. Qu'on ne dise pas que la déclaration placée en tête de la convention sauvegarde suffisamment notre point de vue. Si c'était le cas, rien n'empêchait la conférence d'adopter aussi la proposition Ardagh. En présence des paroles prononcées au cours des débats sur cette proposition et de la teneur précise des art. 1 et 2, il nous est impossible d'attacher aucune importance à cette déclaration.

On a fait remarquer que, si nous n'acceptions pas la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, on pourrait, en cas de guerre, nous mettre hors la loi. A notre avis, cette crainte est absolument injustifiée. La conclusion, entre certains Etats, d'une convention sur les lois et coutumes de la guerre ne saurait avoir pour effet d'abolir, à l'égard des Etats qui n'y ont point adhéré, les principes du droit des gens généralement admis, qui existaient avant la conférence de la Haye et qui continueront de prévaloir chez les nations civilisées. Ces principes, la convention elle-même les rappelle dans son introduction. Nous restons libres aussi d'insérer, si nous le jugeons utile, dans le règlement du service de campagne de l'armée suisse celles des dispositions de ladite convention qui ne sont pas contraires aux senti-

ments et aux traditions de notre peuple, afin que nos milices puissent y conformer leur conduite en temps de guerre.

II. Outre les dispositions sur les belligérants, les articles concernant les droits de l'occupant sur le territoire envahi sont importants aussi. L'occupant doit prendre des mesures pour assurer l'ordre et la paix dans le territoire occupé. Un territoire est considéré comme occupé quand il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie. Une proposition tendait à exclure toute modification des lois existant en temps de paix. L'art. 43 est le résultat d'un compromis; il porte que l'occupant prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publique, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays. En ce qui concerne la perception des impôts dans le territoire occupé, il fut décidé, après de longs débats, que, si l'occupant prélève les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur et pourvoira aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le gouvernement légal y était tenu (art. 48). D'autres contributions en argent ne pourront être prélevées dans le territoire occupé que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire. Notre proposition de limiter ce droit par les mots « en cas seulement de nécessité absolue » n'a pas été admise. Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie (art. 52). L'armée qui occupe un territoire pourra saisir le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, ainsi que toute propriété de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre (moyens de transport, dépôts d'armes, magasins et approvisionnements, etc.). L'occupant pourra aussi mettre la main sur les moyens de transport (chemin de fer, bateaux à vapeur, etc.), les télégraphes de terre, les téléphones, les dépôts d'armes et toute espèce de munitions de guerre appartenant à des sociétés ou à des particuliers, mais il devra les restituer, et les indemnités seront réglées à la paix. Notre proposition tendant à faire dire que le matériel des chemins de fer, même appartenant à l'Etat ennemi, sera restitué à la paix, n'a pas été acceptée. Il en a été de même d'une proposition ayant pour but d'imposer à l'occupant l'obligation de restituer immédiatement le matériel des chemins de fer provenant d'Etats neutres. L'art. 54 dit seulement que ce matériel sera renvoyé aussitôt que pos-

sible. En ce qui concerne les biens immobiliers de l'Etat, il fut décidé que l'Etat occupant ne se considèrera que comme administrateur et usufruitier (art. 55). Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée. Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie (art. 56). Une vive discussion s'éleva sur la question de savoir si et jusqu'à quel point les fonctionnaires de l'Etat seraient tenus de mettre leurs services à la disposition de l'occupant pour l'administration du territoire occupé. On ne parvint pas à se mettre d'accord, et la question resta pendante.

Parmi les dispositions qui ont pour nous de l'importance, citons encore celles concernant les belligérants internés et les blessés soignés chez les neutres. L'Etat neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre et leur fournira les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité. Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement. L'Etat neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel, ni matériel de guerre. L'on objecta qu'une pareille mesure assurerait un grand avantage à l'une des deux armées en déchargeant ses moyens de communication. Mais cette objection fut abandonnée sur la remarque que ces transports comprendraient des malades et des blessés des deux armées et que c'était un devoir d'humanité, en certains cas, de permettre l'utilisation du territoire neutre pour ces transports.

Les stipulations même de la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre sont précédées des considérants que voici :

S. M. l'Empereur d'Allemagne, etc (suit la liste des chefs des Etats signataires),

Considérant que, tout en recherchant les moyens de sauvegarder la paix et de prévenir les conflits armés entre les nations, il importe de se préoccuper également du cas où l'appel aux armes serait amené par des événements que Leur sollicitude n'aurait pu détourner ;

Animés du désir de servir encore, dans cette hypothèse extrême, les intérêts de l'humanité et les exigences toujours progressives de la civilisation ;

Estimant qu'il importe, à cette fin, de reviser les lois et coutumes générales de la guerre, soit dans le but de les définir avec plus de précision, soit afin d'y tracer certaines limites destinées à en restreindre autant que possible les rigueurs;

S'inspirant de ces vues recommandées aujourd'hui, comme il y a vingt-cinq ans, lors de la Conférence de Bruxelles de 1874, par une sage et généreuse prévoyance;

Ont, dans cet esprit, adopté un grand nombre de dispositions qui ont pour objet de définir et de régler les usages de la guerre sur terre.

Selon les vues des Hautes Parties contractantes, ces dispositions, dont la rédaction a été inspirée par le désir de diminuer les maux de la guerre, autant que les nécessités militaires le permettent, sont destinées à servir de règle générale de conduite aux belligérants, dans leurs rapports entre eux et avec les populations.

Il n'a pas été possible toutefois de concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui se présentent dans la pratique.

D'autre part, il ne pouvait entrer dans les intentions des Hautes Parties Contractantes que les cas non prévus fussent, faute de stipulation écrite, laissés à l'appréciation arbitraire de ceux qui dirigent les armées.

En attendant qu'un code plus complet des lois de la guerre puisse être édicté, les Hautes Parties Contractantes jugent opportun de constater que, dans les cas non compris dans les dispositions réglementaires adoptées par Elles, les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.

Elles déclarent que c'est dans ce sens que doivent s'entendre notamment les articles un et deux du Règlement adopté[1]).

Voici, d'autre part, le texte de la convention et du règlement:

Art. 1. Les Hautes Parties contractantes donneront à leurs forces armées de terre des instructions qui seront conformes au Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la présente Convention.

Art. 2. Les dispositions contenues dans le Règlement visé à l'article premier ne sont obligatoires que pour les Puissances contractantes, en cas de guerre entre deux ou plusieurs d'entre elles.

---

[1]) Cf. supra p. 707.

Ces dispositions cesseront d'être obligatoires du moment où, dans une guerre entre des Puissances contractantes, une Puissance non contractante se joindrait à l'un des belligérants.

Art. 3. La présente Convention sera ratifiée dans le plus bref délai possible.

Les ratifications seront déposées à la Haye.

Il sera dressé du dépôt de chaque ratification un procès-verbal, dont une copie, certifiée conforme, sera remise par la voie diplomatique à toutes les Puissances contractantes.

Art. 4. Les Puissances non signataires sont admises à adhérer à la présente Convention.

Elles auront, à cet effet, à faire connaître leur adhésion aux Puissances contractantes au moyen d'une notification écrite, adressée au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Art. 5. S'il arrivait qu'une des Hautes Parties contractantes dénonçât la présente Convention, cette dénonciation ne produirait ses effets qu'un an après la notification faite par écrit au Gouvernement des Pays-Bas et communiquée immédiatement par celui-ci à toutes les autres Puissances contractantes.

Cette dénonciation ne produira ses effets qu'à l'égard de la Puissance qui l'aura notifiée.

Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

Section I.

Des belligérants.

Chapitre I. De la qualité de belligérant. [1])

Art. 1er. Les lois, les droits et les devoirs de la guerre ne s'appliquent pas seulement à l'armée, mais encore aux milices et aux corps de volontaires réunissant les conditions suivantes :

1° d'avoir à leur tête une personne responsable pour ses subordonnés ;

2° d'avoir un signe distinctif fixe et reconnaissable à distance ;

3° de porter les armes ouvertement et

4° de se conformer dans leurs opérations aux lois et coutumes de la guerre.

Dans les pays où les milices ou des corps de volontaires constituent l'armée ou en font partie, ils sont compris sous la dénomination d'armée.

---

[1]) Cf. supra p. 702—710, infra p. 724.

Art. 2. La population d'un territoire non occupé qui, à l'approche de l'ennemi, prend spontanément les armes pour combattre les troupes d'invasion sans avoir eu le temps de s'organiser conformément à l'article premier, sera considérée comme belligérante si elle respecte les lois et coutumes de la guerre.

Art. 3. Les forces armées des parties belligérantes peuvent se composer de combattants et de non combattants. En cas de capture par l'ennemi, les uns et les autres ont droit au traitement des prisonniers de guerre.

Chapitre II. Des prisonniers de guerre.

Art. 4. Les prisonniers de guerre sont au pouvoir du Gouvernement ennemi, mais non des individus ou des corps qui les ont capturés.

Ils doivent être traités avec humanité.

Tout ce qui leur appartient personnellement, excepté les armes, les chevaux et les papiers militaires, reste leur propriété.

Art. 5. Les prisonniers de guerre peuvent être assujettis à l'internement dans une ville, forteresse, camp ou localité quelconque, avec obligation de ne pas s'en éloigner au delà de certaines limites déterminées; mais ils ne peuvent être enfermés que par mesure de sûreté indispensable.

Art. 6. L'Etat peut employer, comme travailleurs, les prisonniers de guerre, selon leur grade et leurs aptitudes. Ces travaux ne seront pas excessifs et n'auront aucun rapport avec les opérations de la guerre.

Les prisonniers peuvent être autorisés à travailler pour le compte d'administrations publiques ou de particuliers, ou pour leur propre compte.

Les travaux faits pour l'Etat sont payés d'après les tarifs en vigueur pour les militaires de l'armée nationale exécutant les mêmes travaux.

Lorsque les travaux ont lieu pour le compte d'autres administrations publiques ou pour des particuliers, les conditions en sont réglées d'accord avec l'autorité militaire.

Le salaire des prisonniers contribuera à adoucir leur position, et le surplus leur sera compté au moment de leur libération, sauf défalcation des frais d'entretien.

Art. 7. Le Gouvernement au pouvoir duquel se trouvent les prisonniers de guerre est chargé de leur entretien.

A défaut d'une entente spéciale entre les belligérants, les prisonniers de guerre seront traités, pour la nourriture, le couchage et l'ha-

billement, sur le même pied que les troupes du Gouvernement qui les aura capturés.

Art. 8. Les prisonniers de guerre seront soumis aux lois, règlements et ordres en vigueur dans l'armée de l'Etat au pouvoir duquel ils se trouvent. Tout acte d'insubordination autorise, à leur égard, les mesures de rigueur nécessaires.

Les prisonniers évadés, qui seraient repris avant d'avoir pu rejoindre leur armée ou avant de quitter le territoire occupé par l'armée qui les aura capturés, sont passibles de peines disciplinaires.

Les prisonniers qui, après avoir réussi à s'évader, sont de nouveau faits prisonniers, ne sont passibles d'aucune peine pour la fuite antérieure.

Art. 9. Chaque prisonnier de guerre est tenu de déclarer, s'il est interrogé à ce sujet, ses véritables noms et grade et, dans le cas où il enfreindrait cette règle, il s'exposerait à une restriction des avantages accordés aux prisonniers de guerre de sa catégorie.

Art. 10. Les prisonniers de guerre peuvent être mis en liberté sur parole, si les lois de leur pays les y autorisent, et, en pareil cas, ils sont obligés, sous la garantie de leur honneur personnel, de remplir scrupuleusement, tant vis-à-vis de leur propre Gouvernement que vis-à-vis de celui qui les a faits prisonniers, les engagements qu'ils auraient contractés.

Dans le même cas, leur propre Gouvernement est tenu de n'exiger ni accepter d'eux aucun service contraire à la parole donnée.

Art. 11. Un prisonnier de guerre ne peut être contraint d'accepter sa liberté sur parole; de même, le Gouvernement ennemi n'est pas obligé d'accéder à la demande du prisonnier réclamant sa mise en liberté sur parole.

Art. 12. Tout prisonnier de guerre, libéré sur parole et repris portant les armes contre le Gouvernement envers lequel il s'était engagé d'honneur, ou contre les alliés de celui-ci, perd le droit au traitement des prisonniers de guerre et peut être traduit devant les tribunaux.

Art. 13. Les individus qui suivent une armée sans en faire directement partie, tels que les correspondants et les reporters de journaux, les vivandiers, les fournisseurs, qui tombent au pouvoir de l'ennemi et que celui-ci juge utile de détenir, ont droit au traitement des prisonniers de guerre, à condition qu'ils soient munis d'une légitimation de l'autorité militaire de l'armée qu'ils accompagnent.

Art. 14. Il est constitué, dès le début des hostilités, dans chacun des Etats belligérants et, le cas échéant, dans les pays neutres qui

auront recueilli des belligérants sur leur territoire, un Bureau de renseignements sur les prisonniers de guerre. Ce bureau, chargé de répondre à toutes les demandes qui les concernent, reçoit des divers services compétents toutes les indications nécessaires pour lui permettre d'établir une fiche individuelle pour chaque prisonnier de guerre. Il est tenu au courant des internements et des mutations, ainsi que des entrées dans les hôpitaux et des décès.

Le Bureau de renseignements est légalement chargé de recueillir et de centraliser tous les objets d'un usage personnel, valeurs, lettres, etc., qui seront trouvés sur les champs de bataille ou délaissés par des prisonniers décédés dans les hôpitaux et ambulances, et de les transmettre aux intéressés.

Art. 15. Les sociétés de secours pour les prisonniers de guerre, régulièrement constituées selon la loi de leur pays et ayant pour objet d'être les intermédiaires de l'action charitable, recevront, de la part des belligérants, pour elles et pour leurs agents dûment accrédités, toute facilité, dans les limites tracées par les nécessités militaires et les règles administratives, pour accomplir efficacement leur tâche d'humanité. Les délégués de ces sociétés pourront être admis à distribuer des secours dans les dépôts d'internement, ainsi qu'aux lieux d'étape des prisonniers rapatriés, moyennant une permission personnelle délivrée par l'autorité militaire, et en prenant l'engagement par écrit de se soumettre à toutes les mesures d'ordre et de police que celle-ci prescrirait.

Art. 16. Les Bureaux de renseignements jouissent de la franchise de port. Les lettres, mandats et articles d'argent, ainsi que les colis postaux destinés aux prisonniers de guerre ou expédiés par eux seront affranchis de toutes taxes postales, aussi bien dans les pays d'origine et de destination que dans les pays intermédiaires.

Les dons et secours en nature destinés aux prisonniers de guerre seront admis en franchise de tous droits d'entrée et autres, ainsi que des taxes de transport sur les chemins de fer exploités par l'Etat.

Art. 17. Les officiers prisonniers pourront recevoir le complément, s'il y a lieu, de la solde qui leur est attribuée dans cette situation par les règlements de leur pays, à charge de remboursement par leur Gouvernement.

Art. 18. Toute latitude est laissée aux prisonniers de guerre pour l'exercice de leur religion, y compris l'assistance aux offices de leur culte, à la seule condition de ce conformer aux mesures d'ordre et de police prescrites par l'autorité militaire.

Art. 19. Les testaments de prisonniers de guerre sont reçus ou dressés dans les mêmes conditions que pour les militaires de l'armée nationale.

On suivra également les mêmes règles en ce qui concerne les pièces relatives à la constatation des décès, ainsi que pour l'inhumation des prisonniers de guerre, en tenant compte de leur grade et de leur rang.

Art. 20. Après la conclusion de la paix, le rapatriement des prisonniers de guerre s'effectuera dans le plus bref délai possible.

Chapitre III. Des malades et des blessés.

Art. 21. Les obligations des belligérants concernant le service des malades et des blessés sont régies par la Convention de Genève du 22 août 1864 [1]), sauf les modifications dont celle-ci pourra être l'objet.

Section II.
Des hostilités.

Chapitre I. Des moyens de nuire à l'ennemi, des sièges et des bombardements.

Art. 22. Les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi.

Art. 23. Outre les prohibitions établies par des conventions spéciales [2]), il est notamment interdit:

a. d'employer du poison ou des armes empoisonnées;
b. de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie;
c. de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion;
d. de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier;
e. d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus;

---

[1]) Cf. nº 2493.

[2]) Cf. la Déclaration de St-Pétersbourg, conc. l'interdiction des projectiles explosibles en temps de guerre, du 29 nov./11 déc. 1868, R. O. IX 543; Déclaration signée à la Haye, interdisant de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux, du 29 juillet 1899; Déclaration de la Haye, conc. l'interdiction de l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères, du 29 juil. 1899; Déclaration conc. l'interdiction de l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions, du 29 juil. 1899, R. O. n. S. XVIII 415, 428, 468, 472, 476, 479, 480, 669—672.

f. d'user indûment du pavillon parlementaire, du pavillon national ou des insignes militaires et de l'uniforme de l'ennemi, ainsi que des signes distinctifs de la Convention de Genève;

g. de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre.

Art. 24. Les ruses de guerre et l'emploi des moyens nécessaires pour se procurer des renseignements sur l'ennemi et sur le terrain sont considérés comme licites.

Art. 25. Il est interdit d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus.

Art. 26. Le commandant des troupes assaillantes, avant d'entreprendre le bombardement, et sauf le cas d'attaque de vive force, devra faire tout ce qui dépend de lui pour en avertir les autorités.

Art. 27. Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant.

Art. 28. Il est interdit de livrer au pillage même une ville ou localité prise d'assaut.

Chapitre II. Des espions.

Art. 29. Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse.

Ainsi, les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir des informations, ne sont pas considérés comme espions. De même, ne sont pas considérés comme espions: les militaires et les non militaires, accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire.

Art. 30. L'espion pris sur le fait ne pourra être puni sans jugement préalable.

Art. 31. L'espion qui, ayant rejoint l'armée à laquelle il appartient, est capturé plus tard par l'ennemi, est traité comme prisonnier de guerre et n'encourt aucune responsabilité pour ses actes d'espionnage antérieurs.

Chapitre III. Des parlementaires.

Art. 32. Est considéré comme parlementaire l'individu autorisé par l'un des belligérants à entrer en pourparlers avec l'autre et se présentant avec le drapeau blanc. Il a droit à l'inviolabilité, ainsi que le trompette, clairon ou tambour, le porte-drapeau et l'interprète qui l'accompagneraient.

Art. 33. Le Chef auquel un parlementaire est expédié n'est pas obligé de le recevoir en toutes circonstances.

Il peut prendre toutes les mesures nécessaires afin d'empêcher le parlementaire de profiter de sa mission pour se renseigner.

Il a le droit, en cas d'abus, de retenir temporairement le parlementaire.

Art. 34. Le parlementaire perd ses droits d'inviolabilité, s'il est prouvé, d'une manière positive et irrécusable, qu'il a profité de sa position privilégiée pour provoquer ou commettre un acte de trahison.

Chapitre IV. Des capitulations.

Art. 35. Les capitulations arrêtées entre les parties contractantes doivent tenir compte des règles de l'honneur militaire.

Une fois fixées, elles doivent être scrupuleusement observées par les deux parties.

Chapitre V. De l'armistice.

Art. 36. L'armistice suspend les opérations de guerre par un accord mutuel des parties belligérantes. Si la durée n'en est pas déterminée, les parties belligérantes peuvent reprendre en tout temps les opérations, pourvu toutefois que l'ennemi soit averti en temps convenu, conformément aux conditions de l'armistice.

Art. 37. L'armistice peut être général ou local. Le premier suspend partout les opérations de guerre des Etats belligérants; le second seulement entre certaines fractions des armées belligérantes et dans un rayon déterminé.

Art. 38. L'armistice doit être notifié officiellement et en temps utile aux autorités compétentes et aux troupes. Les hostilités sont suspendues immédiatement après la notification ou au terme fixé.

Art. 39. Il dépend des parties contractantes de fixer, dans les clauses de l'armistice, les rapports qui pourraient avoir lieu, sur le théâtre de la guerre, avec les populations et entre elles.

Art. 40. Toute violation grave de l'armistice, par l'une des parties, donne à l'autre le droit de le dénoncer et même, en cas d'urgence, de reprendre immédiatement les hostilités.

Art. 41. La violation des clauses de l'armistice, par des particuliers agissant de leur propre initiative, donne droit seulement à réclamer la punition des coupables et, s'il y a lieu, une indemnité pour les pertes éprouvées.

Section III.

De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi.

Art. 42. Un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie.

L'occupation ne s'étend qu'aux territoires où cette autorité est établie et en mesure de s'exercer.

Art. 43. L'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.[1]

Art. 44. Il est interdit de forcer la population d'un territoire occupé à prendre part aux opérations militaires contre son propre pays.

Art. 45. Il est interdit de contraindre la population d'un territoire occupé à prêter serment à la puissance ennemie.

Art. 46. L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée, ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes, doivent être respectés.

La propriété privée ne peut pas être confisquée.

Art. 47. Le pillage est formellement interdit.

Art. 48. Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu.

Art. 49. Si, en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire.[2]

---

[1]) Cf. supra p. 710.

[2]) Cf. supra p. 710, 711.

Art. 50. Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.

Art. 51. Aucune contribution ne sera perçue qu'en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef.

Il ne sera procédé, autant que possible, à cette perception que d'après les règles de l'assiette et de la répartition des impôts en vigueur.

Pour toute contribution un reçu sera délivré aux contribuables.

Art. 52. Des réquisitions en nature et des services ne pourront être réclamés des communes ou des habitants que pour les besoins de l'armée d'occupation. Ils seront en rapport avec les ressources du pays et de telle nature qu'ils n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de la guerre contre leur patrie.

Ces réquisitions et ces services ne seront réclamés qu'avec l'autorisation du commandant dans la localité occupée.

Les prestations en nature seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon, elles seront constatées par des reçus.

Art. 53. L'armée qui occupe un territoire ne pourra saisir que le numéraire, les fonds et les valeurs exigibles appartenant en propre à l'Etat, les dépôts d'armes, moyens de transport, magasins et approvisionnements et, en général, toute propriété mobilière de l'Etat de nature à servir aux opérations de la guerre.

Le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, les téléphones, les bateaux à vapeur et autres navires, en dehors des cas régis par la loi maritime, de même que les dépôts d'armes et en général toute espèce de munitions de guerre, même appartenant à des sociétés ou à des personnes privées, sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués, et les indemnités seront réglées à la paix.

Art. 54. Le matériel des chemins de fer provenant d'Etats neutres, qu'il appartienne à ces Etats ou à des Sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible.[1])

Art. 55. L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.

---

[1]) Cf. supra p. 711.

Art. 56. Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée.

Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie.

Section IV.

Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres. [1])

Art. 57. L'Etat neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera, autant que possible, loin du théâtre de la guerre.

Il pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Il décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

Art. 58. A défaut de convention spéciale, l'Etat neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite, à la paix, des frais occasionnés par l'internement.

Art. 59. L'Etat neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel ni matériel de guerre. En pareil cas, l'Etat neutre est tenu de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet.

Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants, et qui appartiendraient à la partie adverse, devront être gardés par l'Etat neutre, de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Celui-ci aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés.

Art. 60. La Convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoire neutre.

Dans son rapport au Département militaire fédéral, du 21 avril 1876 [2]), M. le Professeur Hilty avait formulé comme suit les principes de droit à pratiquer par la Confédération suisse en cas de guerre:

---

[1]) Cf. supra p. 711, 712.

[2]) Cf. supra III p. 472 note 2; 480.

1. De par sa propre volonté et la reconnaissance immémoriale du droit international, la Suisse est un Etat absolument neutre, qui maintient cette neutralité par la force des armes, chaque fois qu'elle est menacée.[1])

2. Ce maintien de la neutralité comporte le double fait que l'Etat neutre ne participe pas à la guerre, n'accorde aucun appui à l'un ou l'autre des belligérants. La neutralité de l'Etat n'est pas compromise par des actes individuels qu'il n'a pas autorisés, ni par les opinions ou sympathies manifestées par ses ressortissants.

3. Les obligations spéciales de l'Etat neutre sont les suivantes :

a. Aucune troupe de l'un des Etats belligérants n'est autorisée à occuper en armes le territoire de l'Etat neutre, ou seulement à y pénétrer, à le traverser [2]), à poursuivre l'ennemi au delà de la frontière. L'Etat neutre empêchera par toutes les forces à sa disposition des actes de ce genre.

b. De même, aucune sorte quelconque de contrebande de guerre ne sera, au su des autorités publiques, livrée à l'un des belligérants depuis le territoire de l'Etat neutre.

c. Sont contrebande de guerre : les armes, vêtements et vivres pour les soldats, toute munition quelconque, les chevaux, mulets et leur harnachement, le salpêtre, le soufre et les autres ingrédients entrant dans la composition de matières explosibles, les douilles de cartouches, les machines à vapeur, les vaisseaux de guerre, le charbon, les cartes et les plans.

d. Sont également interdits : le transport de dépêches militaires sur territoire neutre, tout prêt d'argent fait à l'un des Etats belligérants par l'Etat neutre ou ses établissements financiers, toute collecte publique, toute publication d'un emprunt de guerre pour un Etat belligérant.

e. L'Etat neutre ne tolère sur son territoire ni enrôlements, ni rassemblements de troupes pour le service d'un Etat belligérant, sous quelque forme que ce soit.

f. Les bâtiments de guerre des belligérants sont traités comme des corps de troupes.

g. On empêchera également autant que possible que des ressortissants isolés de l'Etat neutre n'entrent dans les troupes des Etats belligérants pour y prendre part active à la guerre ou que, du territoire de l'Etat neutre, de la contrebande ne soit livrée clandestinement aux Etats belligérants. Au surplus, le commerce entre neutres et parties belligérantes demeure libre.

---

[1]) Cf. supra I p. 424, § V.

[2]) Cf. aussi supra I nº 97.

h. Les fugitifs et déserteurs des armées belligérantes seront désarmés et internés loin de la frontière. L'internement d'une troupe belligérante sur territoire neutre met fin au pouvoir qu'elle exerçait sur les prisonniers de guerre et le butin de guerre en ses mains.

i. En revanche, la Confédération suisse se réserve en tout temps le droit, qu'elle juge compatible avec les devoirs des neutres, de renvoyer sans armes dans leur pays d'origine les hommes ainsi amenés sur son territoire.

4. La Confédération suisse reconnaît l'obligation pour elle de faire respecter impartialement, envers quiconque respecte, à son tour, sa neutralité, les principes de neutralité posés ainsi par elle et ceux qu'elle jugerait à propos d'établir ou de convenir à l'avenir.

5. La Confédération suisse maintient son droit de neutraliser les provinces du Chablais et du Faucigny, appartenant autrefois à la Savoie, le droit, qui n'est pas une obligation pour elle, d'occuper seule ces provinces par ses troupes, et enfin le droit de maintenir une route commerciale et militaire reliant Genève et le Valais, ainsi que ces droits sont établis par les traités. [1])

6. La Confédération suisse maintient son droit de faire opposition à la construction de toute fortification quelconque à Huningue ou, d'une manière générale, dans un rayon de trois lieues de Bâle. [2])

7. En cas de guerre où elle serait engagée elle-même, la Confédération déclare reconnaître comme valable pour elle et ses troupes :

a. La Convention de Genève du 22 août 1864, relative à la neutralité et au traitement des blessés et du personnel chargé de leur donner des soins. [3])

b. La Convention de St-Pétersbourg, du 11 décembre 1868, prohibant les projectiles explosibles d'un poids inférieur à 400 grammes. [4])

c. Les décisions prises à Paris en matière de droit maritime, le 16 avril 1856, et relatives à la suppression complète de la course, au droit de blocus et aux principes régissant la neutralité des bâtiments et de leur cargaison.

8. En cas de guerre sur son territoire, la Confédération suisse déclare participation licite à la guerre toute défense armée de ses citoyens et habitants et elle revendique les droits de belligérant en faveur de quiconque prend les armes pour le maintien de l'indépendance de sa patrie. [5])

---

[1]) Cf. supra I no 122.
[2]) Cf. supra I no 123.
[3]) Cf. supra no 2493.
[4]) Cf. R. O. IX 543, supra p. 717.
[5]) Cf. supra p. 713, 714.

En revanche, dès que ses forces armées franchiraient les frontières de son territoire, la Confédération reconnaît que sont seuls à jouir des droits de belligérants ses troupes en uniforme ou les corps francs autorisés par elle à prendre part à la guerre, soumis à la discipline militaire et aux lois de la guerre, et dont la qualité de belligérants puisse être facilement reconnue à distance par l'ennemi. La Confédération observera également pour elle les mêmes principes en faveur d'autres Etats. [1])

9. Loin de considérer comme ennemis les habitants d'un Etat ennemi qui ne prennent pas part aux hostilités, la Confédération suisse protégera leurs personnes et leurs biens à tous égards, aussi longtemps qu'ils ne perdront pas eux-mêmes le droit à cette protection par des actes de violence ou de ruse. [2])

10. Les troupes ou soldats isolés de l'ennemi, qui déposent les armes, ne seront maltraités en aucune façon. On se bornera à les interner et à les retenir, sans se servir à cet effet de prisons (sauf le cas de résistance).

Si un prisonnier de guerre s'enfuit, on est autorisé à le poursuivre et même à le tuer au cours de la poursuite. Pour le surplus, on se bornera à le mieux garder, sans pouvoir le punir pour sa tentative d'évasion, s'il vient à être repris plus tard.

Il n'est pas permis de contraindre un prisonnier de guerre à donner des renseignements contre l'intérêt de son pays, ni à prendre des engagements sur parole. [3])

11. Les espions pris sur le fait encourent les rigueurs des lois de la guerre et peuvent être punis, même de mort.

Sont considérés comme espions les individus qui, clandestinement et sous de faux prétextes, s'approchent des troupes dans le but d'obtenir des renseignements utiles pour l'armée ennemie, à laquelle l'espion les fera tenir. Par contre, les militaires ennemis, les porteurs réguliers de dépêches voyageant ouvertement et dont la qualité est facile à reconnaître sont faits prisonniers de guerre, mais on ne les traite pas en espions. [4])

12. Peuvent être également punis de mort, comme les espions, les guides qui volontairement offrent leurs services à l'armée ennemie ou l'accompagnent.

13. La Confédération suisse considère comme butin de guerre licite : toutes les ressources pouvant servir à l'ennemi pour faire la

[1]) Cf. supra p. 713.
[2]) Cf. supra p. 717, art. 22 et suiv.
[3]) Cf. supra p. 714, art. 4 et suiv.
[4]) Cf. supra p. 718, art. 29—31.

guerre, en particulier toutes les caisses publiques. Elle n'envisage pas comme butin de guerre la propriété de l'Etat, ni, à plus forte raison, la propriété privée des ressortissants de l'Etat ennemi, ou des militaires ennemis (sauf les armes et chevaux de ces derniers). Tout butin de guerre sera livré à la Confédération suisse. Ni les troupes, ni, à plus forte raison, d'autres personnes ne sont autorisées à garder pour elles et à revendiquer à titre de propriété un butin de guerre quelconque. Il est absolument permis d'imposer contre indemnité aux populations ennemies des prestations pour l'entretien et le transport des troupes; mais ces prestations ne seront imposées sans indemnité qu'en cas d'absolue nécessité. [1])

14. Détruire ou endommager sans nécessité la propriété privée en pays ennemi, par incendie ou autrement, c'est commettre un délit, dont les auteurs seront punis. [2])

15. Les parlementaires qui se présentent en cette qualité sont inviolables, mais l'on n'est pas tenu de les admettre. S'ils abusent évidemment de leur position pour faire de l'espionnage ou inciter quelqu'un à trahir en manière quelconque, on pourra les faire prisonniers et les traiter selon les lois de la guerre.

Lorsqu'un parlementaire se présente et qu'on le reçoit, l'on n'est pas nécessairement obligé, pour autant, à suspendre les opérations de guerre. [3])

16. Un armistice proprement dit n'est valable que moyennant ratification par le pouvoir militaire suprême de la Confédération suisse. Pendant un armistice, on s'abstiendra de tous actes ayant un but de guerre. [4])

17. Toutes les relations contractuelles entre Etats belligérants suspendues pendant la guerre reprennent force par le seul fait de la conclusion de la paix, à moins que le traité de paix n'en dispose autrement. [5]).

Sauf stipulation expresse contraire, le butin de guerre n'est pas restitué. [6])

---

[1]) Cf. supra p. 720, 718, art. 46 et suiv., art. 28.
[2]) Cf. supra p. 718, art. 25 et suiv.
[3]) Cf. supra p. 719, art. 32--34.
[4]) Cf. supra p. 719, art. 36—41.
[5]) Cf. aussi supra II, nos **445**, **446**, **712**.
[6]) Cf. aussi supra p. 720, art. 47—56.

RÉPERTOIRE GÉNÉRAL

I. INDEX DES LOIS

I. CONSTITUTIONS FÉDÉRALES

II. LOIS FÉDÉRALES, ARRÊTÉS FÉDÉRAUX[1]) ET RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX.

[1]) Cette table ne comprend ni les arrêtés de subventions, ni les autres arrêtés purement administratifs.

III. CONCORDATS.

IV. TRAITÉS INTERNATIONAUX ET ARRANGEMENTS CONCLUS AVEC L'ÉTRANGER.

II. INDEX DES PERSONNES.

C.

G.

H.

J.

K.

L.

M.

N.

O.

P.

Q.

R.

S.

Y.

Z.

III. INDEX DES MATIÈRES.

C.

F.

G.

H.

I.

J.

M.

N.

Q.

R.

S.

T.

14